



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 เล่มที่ 4 (มกราคม-มิถุนายน 2557)

วารสารราย 6 เดือน

ACADEMIC JOURNAL

CHAOPRAYA UNIVERSITY

Semiannual Journal

Vol. 2 No. 2 Issue 4 (January-June 2014)

ISSN 2286-6566

กำหนดออก ปีละ 2 ฉบับ (ราย 6 เดือน)

เจ้าของ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

13/1 หมู่ 6 ต.หนองกรุด อ.เมืองนครสวรรค์ จ.นครสวรรค์ 60240

โทรศัพท์ 0-5633-4236, 0-5633-4714

โทรสาร 0-5633-4719

E-mail: chaopraya@cpu.ac.th

www.cpu.ac.th

วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่วิชาความรู้และความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในทางวิชาการและผลงานวิจัยในสาขาวิชาสังคมศาสตร์-มนุษยศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้อาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ แลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นทางวิชาการ รวมตลอดถึงเพื่อให้เป็นเอกสารประกอบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ทัศนคติและข้อคิดเห็นในวารสารฉบับนี้เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบแต่อย่างใดของมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ผู้ประสงค์จะขอนำข้อความใดจากวารสารฉบับนี้ไปเผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้เขียนและบรรณาธิการตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์เสียก่อน

วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ยินดีรับพิจารณาบทความ โดยต้องส่งต้นฉบับบทความจำนวน 3 ชุด และแบบฟอร์มส่งบทความ 1 ฉบับ พร้อมทั้ง CD บันทึกข้อมูลของเนื้อหา ประวัติ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์และ e-mail ของผู้เขียน

ที่ปรึกษา

นายปรีชา อรรถวิวัฒน์
ดร.จินต์ วิมาตะกัลป์
อาจารย์ดาร์ตัน ศิริวิริยะกุล วิมาตะกัลป์
อาจารย์ศิริรักษ์ ศิริวิริยะกุล
แพทย์หญิงปราณี ศิริวิริยะกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์ ประเสริฐศรี
รองศาสตราจารย์ ดร.สุทนต์ ศรีไธย์
อาจารย์จิระวิทย์ คุมนันทกานต์
อาจารย์วิบูลย์ บุญสุวรรณ
อาจารย์จรินทร์ท์ กมลสินธุ์
อาจารย์พัชร โอชารส

บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา

ดร.จินต์ วิมาตะกัลป์

บรรณาธิการบริหาร

รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์ ประเสริฐศรี

บรรณาธิการ

อาจารย์เชษฐา พวงหัตถ์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

ดร.กฤษณะ ดาราเรือง
ดร.ปริณ บุญฉนวน
อาจารย์ดุชนิ วรธรรมดุชนิ
อาจารย์ชฎาณัฐชนพร สบายใจ

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์
คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รองศาสตราจารย์ ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาญณรงค์ บุญหนุน
คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ จันทสุวรรณ
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา
อาจารย์จรินทร์ท์ กมลสินธุ์
ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ฝ่ายดำเนินการจัดพิมพ์และประชาสัมพันธ์

อาจารย์ชฎาณัฐชนพร สบายใจ
อาจารย์วัชรกร สิงหาบุตร

ฝ่ายการเงิน รับสมาชิกและจัดจำหน่าย

อาจารย์สัญญา ระบอบ
อาจารย์สรพงษ์ ศรีเดช
อาจารย์เสาวนีย์ ทองอร่าม
อาจารย์อรรถศรี ดวงนคร

รูปเล่มและดำเนินการผลิต

สำนักพิมพ์กุสยแดด <ipote2512@gmail.com>

ราคาจำหน่าย 120 บาท

สมัครสมาชิกหรือสั่งซื้อวารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยาได้ที่
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา รับสมาชิก และจัดจำหน่าย
13/1 หมู่ 6 ต.หนองกรด อ.เมืองนครสวรรค์ จ.นครสวรรค์ 60240
โทรศัพท์ 0-5633-4236, 0-5633-4714
โทรสาร 0-5633-4719
E-mail: chaopraya@cpu.ac.th
www.cpu.ac.th

บทบรรณาธิการ	6
--------------------	---

บทความประจำฉบับ

Challenges in Public Administration in Developing Nations	11
---	----

Dr.Jin Vibhatakalasa and Chetta Puanghut

พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ	27
---	----

ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

บทความพิเศษ

รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนากับการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก	65
---	----

เชษฐา พวงหัตถ์

จากยุคแรงงานล้มเหลือถึงการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ : ความเปลี่ยนแปลงของแรงงานในประเทศไทยสู่การแสวงหาแรงงานทดแทน

104

พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง

บทความวิจัย

แบบจำลองประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหาร

โรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ	135
---	-----

ศุภชัย ผู้ภักดี, ดร.สุทธนุ ศรีไธย์ และ ดร.จินต์ วิภาตะกัลป์

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผล
องค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือ

158

ธานี โชติความ

การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบัน
การพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

179

เพิ่มพร บุญพวงษ์

ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย

206

พิเชษฐ วันทอง, ดร.สุทธนุ ศรีไธย์ และ ดร.จินต์ วิภาตะกัลป์

บทความปริทัศน์

การบริหารปกครอง (Governance)	231
------------------------------------	-----

ดุชนิ วรธรรมดุชนิ

แนวทางการเตรียมต้นฉบับและการส่งต้นฉบับวารสารวิชาการ มหาวิทยาลัย

เจ้าพระยา	249
-----------------	-----

บทบรรณาธิการ (Editor's note)

“Is it good to allow other people to do and think things with which you disagree? Or things of which you actually disapprove? If tolerance is a virtue, it ought to be a good thing. But surely the answer depends on what other people are doing and thinking, and perhaps on the basis of your disagreement or disapproval? Seen as virtue, tolerance seems somewhat puzzling.”

Ben Dupré, *50 ethics ideas you really need to know*
(London: Quercus Editions, 2013), p. 100.

การเป็นครูสุดที่รักของบรรดาลูกศิษย์ การเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง รวมตลอดถึงการเป็น “มืออาชีพ” ในการบริหารจัดการองค์กรมหาวิทยาลัย คงไม่เพียงพอสำหรับการทำงานในชุมชนวิชาการ ในปัจจุบันการมีผลงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างหากที่จะพิสูจน์ความเป็นผู้เชี่ยวชาญของอาจารย์มหาวิทยาลัย และกระบวนการนี้ได้กลายเป็นทั้งกฎเกณฑ์และพิธีกรรมอันศักดิ์สิทธิ์ที่ตัดสินชี้เป็นชี้ตายอนาคตทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย ในกรณีประเทศอังกฤษ สำหรับบรรดาผู้ที่ปรารถนาจะเป็นนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ นั้น กรอบการประเมินความเป็นเลิศด้านการวิจัย (REF/Research Excellence Framework) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการประเมินคุณภาพของผลผลิตทางปัญญาของเหล่านัก

วิชาการ ชาวอังกฤษ กระบวนการนี้นอกจากมีผลต่อนักวิชาการแต่ละคนแล้ว ยังมีผลต่อการจัดอันดับความเป็นเลิศด้านวิชาการและการวิจัยของภาควิชา/คณะวิชา/มหาวิทยาลัยที่นักวิชาการเหล่านั้นสังกัดอยู่ การมีอาชีพนักวิชาการในแต่ละสาขาวิชาอาจจะเผชิญแรงบีบที่ไม่เหมือนกัน และการที่ผลงานวิชาการของนักวิชาการได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่สามารถช่วยทำให้เขา/เธอได้รับการต่อสัญญาจ้างทำงานและ/หรือการได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ดังนั้น การมีผลงานพิมพ์เผยแพร่ไม่ว่าในรูปแบบใดๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับชีวิตของนักวิชาการทั้งในสายตาของคนที่อยู่ภายในชุมชนวิชาการและคนที่อยู่ภายนอกชุมชนวิชาการ

วารสารที่จะรองรับการพิมพ์เผยแพร่งานวิชาการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเช่นกัน มีวิธีการหลายอย่างในการพิจารณาคุณภาพของวารสารวิชาการ วิธีที่มองเห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือการที่บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (peer-reviewed) และการประเมินคุณภาพวิชาการของบทความจะต้องกระทำอย่างเคร่งครัด

ในทุกๆ สาขาวิชา อาจมีวารสารจำนวนหนึ่งที่แทบจะไม่ได้เผยแพร่งานเขียนที่มีคุณภาพ บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารเหล่านั้นไม่มีความหมายสำหรับใครก็ตามที่ต้องการความเป็นเลิศทางวิชาการ มาตรฐานที่เสนอค่าของวารสารจะกลายเป็นสิ่งที่ผู้กระตือรือร้นนักวิชาการที่ตัดสินใจเผยแพร่ผลงานของตนในวารสารดังกล่าว ไม่ว่าผลงานของนักวิชาการคนนั้นจะมีคุณภาพสูงเพียงใด

ถ้าหากอาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาคนใดที่ปรารถนาจะเป็นนักวิชาการแต่ยังไม่มีความสามารถที่จะได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่หรือมีน้อยมาก คำแนะนำพื้นฐานก็คือ ขอคำแนะนำจากเพื่อนร่วมงานที่มีผลงานวิชาการอันเป็นที่รู้จักกว้างขวางหรือขอร่วมทำงานวิชาการกับคนเหล่านั้นโดยเฉพาะการทำวิจัยเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพวิชาการของตน

กระนั้น หลายต่อหลายครั้งการถูกปฏิเสธคุณภาพวิชาการก็สร้างความปวดร้าวทางจิตใจ แล้วเราจะหลีกเลี่ยงสภาวะของการ “ไม่พิมพ์ ก็พัง” (“publish or perish”) นี้ได้อย่างไร?

สิ่งที่ควรตระหนักอยู่ตลอดเวลาก็คือว่า งานวิจัยชิ้นหนึ่งๆ สามารถเป็นพื้นฐานของการเขียนบทความอีกหลายชิ้นเพื่อเผยแพร่ในวารสารต่างๆ นักวิชาการไม่เพียงสามารถพิมพ์เผยแพร่ผลการวิจัยของตนเท่านั้น ทว่านักวิชาการยัง

สามารถพิมพ์เผยแพร่แนวคิดทางทฤษฎี กระบวนการในการทําวิจัย รวมตลอดถึงการวิพากษ์วิจารณ์ของตนที่มีต่อทั้งแนวคิดทางทฤษฎีและกระบวนการวิจัยดังกล่าวอีกด้วย

เรื่องสำคัญที่ไม่นำมาพิจารณาคงไม่ได้ก็คือ นักวิชาการที่ต้องการพิมพ์เผยแพร่งานวิชาการของตน ควรอ่านคำแนะนำ/แนวทางในการนำเสนองานวิชาการของวารสารแต่ละฉบับ หลายต่อหลายครั้งที่เราอาจจะตกใจกับจำนวนของบทความที่ถูกกองบรรณาธิการของวารสารปฏิเสธการพิมพ์เผยแพร่อันเป็นผลจากการไม่ส่งบทความที่ต้องแก้ไขตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิตามกำหนดเวลา ความไม่สอดคล้อง/ความขัดกันของหัวข้อและเนื้อหาที่นำเสนอในบทความ ขนาดของบทความที่นอกจากจะมีความยาวเกินมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ยังมีลักษณะของการตัดปะ (scissors and paste) รวมตลอดถึงความถูกต้องของการใช้ภาษา การตั้งชื่อประจำฉบับของวารสารฉบับนี้ว่า “สังคมศาสตร์และการบริหาร” (“Social Sciences and Administration”) มาจากความพยายามของมหาวิทยาลัยเจ้าพระยาที่จะก้าวสู่ความเป็นเลิศทางวิชา (academic excellence) และความเป็นสากล (internationalization) ในขั้นแรกคณะทำงานเตรียมจัดประชุมนานาชาติได้กำหนดหัวข้อของการประชุมระดับนานาชาติ (international conference) ว่า “International Conference on Social Sciences and Administration in the Context of Globalization: Challenges and Prospects” โดยให้ความสำคัญกับการสนทนากันระหว่างทฤษฎีและการลงมือปฏิบัติจริงของสังคมศาสตร์และการบริหารโดยเฉพาะการพัฒนาองค์การ (OD) และการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ (PA) ทั้งในระดับระหว่างชาติและระดับชาติ คณะทำงานในขั้นต้นมองว่าการจัดการประชุมระดับนานาชาตินี้สามารถเปิดประตูและปูทางไปสู่การนำเสนอจินตภาพใหม่ๆ ของการทำงานร่วมกันอย่างประสานสอดคล้องระหว่างมหาวิทยาลัยและภาคสังคมในการประเมินประเด็นปัญหาที่ท้าทายสังคมศาสตร์และการบริหาร รวมตลอดถึงการมองหาช่องทางอันเป็นทางออกของทั้งสังคมศาสตร์และการบริหารในบริบทของโลกาภิวัตน์ สถาบันการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยเจ้าพระยาปรารถนาจะทำงานร่วมกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆ ภาคส่วนทั้งในระดับระหว่างชาติ ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ความพยายามที่จะจัดการประชุมนานาชาตินี้จะเป็นการร่วมกันแสวงหาแนวศึกษาซึ่งเป็นทางเลือกจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะของ

การบูรณาการและมีความสมดุลมากขึ้น รวมตลอดถึงการนำแนวศึกษาที่เป็นทางเลือกดังกล่าวมาใช้กับสังคมศาสตร์และการบริหารต่อไป

เป็นเรื่องน่ายินดีอย่างยิ่งที่วารสารฉบับนี้ได้รับเกียรติจากท่านอธิการบดี โดยเขียนบทความภาษาอังกฤษชื่อ “Challenges in Public Administration in Developing Nations” เพื่อเปิดพื้นที่ของการสนทนาทางออกให้กับปัญหาที่ท้าทายการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ของชาติกำลังพัฒนาโดยพิจารณาจากประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกเฉียงและโดยเฉพาะประเทศไทย นอกจากนั้นท่านอธิการบดียังพยายามผลักดันให้อาจารย์จำนวนหนึ่งดำเนินการวิจัยเพื่อนำไปสู่การเขียนตำราภายใต้หัวข้อว่า “การบริหารจัดการแนวพหุทศกับประสิทธิผลอย่างยั่งยืนขององค์กร”

บทความประจำฉบับอีกบทความหนึ่งชื่อ “พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ” ในบทความเรื่องนี้ผู้เขียนวิเคราะห์พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะโดยจำแนกออกเป็น 3 ครอบ คือ ครอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม ครอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ และ ครอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ครอบการบริหารจัดการสาธารณะผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าทั้ง 3 ครอบนี้ต่างมีจุดอ่อนจุดแข็ง ในกรณีของระบบราชการไทยในปัจจุบันนั้นผู้เขียนวิเคราะห์ว่ามีรูปแบบ “พหุทาง” (“hybrid”) และผู้เขียนให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการนำระบบการจัดการสาธารณะทั้ง 3 แบบ มาใช้ในการศึกษาพัฒนาการของการบริหารจัดการสาธารณะในกรณีของประเทศไทย

บทความพิเศษสำหรับวารสารฉบับนี้มี 2 เรื่อง เรื่องแรกคือ “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนากับพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก” ผู้เขียนบทความเรื่องนี้ชี้ให้เห็นประสบการณ์การพัฒนาของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในบริบทของกรอบความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ผู้เขียนได้สร้างข้อถกเถียงทางทฤษฎีขึ้นมาและชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องใช้แนวศึกษาที่มีลักษณะของการบูรณาการเพื่ออธิบายการพัฒนาในภูมิภาคนี้โดยให้ความสำคัญกับพื้นฐานเชิงการเมือง-สถาบันของการพัฒนาซึ่งทั้งเป็นตัวกำหนดและถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ควรถูกมองว่าเป็นแค่ปรากฏการณ์ทางเทคนิคอีกต่อไป แต่ควรได้รับการวิเคราะห์ว่าเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองมากกว่า และสามารถทำความเข้าใจได้ก็แต่เฉพาะภายในกรอบความคิดเรื่องสถาบันของรัฐที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น โดยที่สถาบันดังกล่าวเหล่า

นั้นจะต้องมีขีดความสามารถในการจัดระบบระเบียบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลาย รวมตลอดถึงใกล้เคียงประนีประนอมผลประโยชน์ทางสังคมที่แข่งขันต่อสู้กัน บทความพิเศษเรื่องที่สองคือ “จากยุคแรงงานล้มเหลือถึงการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ : ความเปลี่ยนแปลงของแรงงานในประเทศไทยสู่การแสวงหาแรงงานทดแทน” ในบทความนี้ ผู้เขียนนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์ว่าความเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านได้เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงสำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานซึ่งก่อนหน้านี้มีภาวะล้มเหลือในภาคการเกษตร แต่ในเวลาต่อมาได้มีการโยกย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ จนทำให้สัดส่วนของแรงงานในภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง สภาวะเช่นนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งของการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้ แรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน

สำหรับบทความปริทัศน์เรื่อง “การบริหารปกครอง (Governance)” ผู้เขียนได้เริ่มต้นบทความด้วยการตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจมาพิจารณาว่าการบริหารปกครองสามารถถูกนำไปใช้ได้ ในหลากหลายบริบท เช่น การร่วมมือกันนานาชาติ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น การวิเคราะห์การบริหารการปกครองควรมุ่งไปที่ตัวแสดงทั้งที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการซึ่งแสดงบทความในการตัดสินใจและการนำไปใช้ให้เกิดผลในโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ในวาระฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้นำบทความวิจัยของนักศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาองค์กร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา จำนวน 4 เรื่องมาเผยแพร่ สำหรับวารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ฉบับต่อไปซึ่งเป็นการก้าวสู่ปีที่ 3 ของการจัดทำและเผยแพร่วารสาร กองบรรณาธิการได้ตกลงที่จะจัดทำวารสารฉบับพิเศษเนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปีของการสถาปนามหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ชื่อประจำฉบับคือ “บัณฑิตวิทยาลัยวิจัย” โดยกองบรรณาธิการจะรวบรวมและเผยแพร่บทความวิจัยของทั้งนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ป

เชษฐา พงษ์ทัดถ์
บรรณาธิการประจำฉบับ

Challenges in Public Administration in Developing Nations

Dr.Jin Vibhatakalasa*
Chetta Puanghut**

Abstract

The authors, in this article, base themselves upon a study of Public Administration and development with special reference to the Asian experience. They look at how reforms that have become commonplace in some countries can misfire when applied around the world in an unthinking and insensitive manner. Both the western philosophies that they discuss, one based upon treating Public Administration as a neutral and somewhat scientific activity and the other based upon treating it as a branch of management (the “New Public Management”) have, they argue, been damaging in the developing world because their effects may have been perverse, reproducing the symbolism, but not the substance of a British, French or American administrative system. The authors conclude, in this article, that both western reformers, especially in aid or

* Ph.D., President of Chaopraya University.

** Political Science Lecturer, Faculty of Political Science, Chaopraya University.

development agencies, and nonwestern governance authorities, especially officials or politicians, can learn from each other.

Keywords: public administration; new public management; development administration; multi-cultural universe of public administration; globalization

บทคัดย่อ

ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำวิธีการศึกษาการบริหารรัฐกิจและการพัฒนา มาใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจประสบการณ์ของเอเชียโดยเฉพาะ ผู้เขียน ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นที่ว่า การปฏิรูปในด้านต่างๆ ซึ่งได้กลายเป็นสิ่งที่ ปรากฏให้เห็นทั่วไปในบางประเทศนั้นนำไปสู่ความล้มเหลวเมื่อนำไปใช้ทั่วโลก อย่างที่ไม่เคยคาดคิดและรู้สึกลึกซึ้งมาก่อนหน้า ผู้เขียนได้สร้างข้อถกเถียงและชี้ให้เห็นว่าทั้งปรัชญาตะวันตกซึ่งวางพื้นฐานอยู่บนการมองการบริหารรัฐกิจว่ามีความ เป็นกลางและเป็นกิจกรรมที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ และปรัชญาแนวอื่นที่วาง พื้นฐานอยู่บนการมองการบริหารรัฐกิจว่าเป็นสาขาหนึ่งของการจัดการ (“การ จัดการสาธารณะรูปแบบใหม่”) นั้น ได้สร้างผลร้ายอย่างมหันต์ให้เกิดขึ้นในโลก กำลังพัฒนา เนื่องจากว่าผลกระทบดังกล่าวอาจจะไม่เคยปรากฏมาก่อนใน ลักษณะที่นำไปสู่การสร้างคามหมายในทางสัญลักษณ์ขึ้นมาโดยไม่มีแก่นแท้ ของระบบบริหารของอังกฤษ ฝรั่งเศส หรืออเมริกาอยู่เลย ผู้เขียนสรุปใน บทความนี้ว่าทั้งบรรดานักปฏิรูปชาวตะวันตกโดยเฉพาะที่ทำงานอยู่ในหน่วยงาน ต่างๆ ด้านการให้ความช่วยเหลือหรือด้านการพัฒนา และบรรดาเจ้าหน้าที่ที่ ทำงานด้านการบริหารจัดการในโลกนอกตะวันตกโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในหน่วย งานของรัฐและนักการเมือง สามารถเรียนรู้ประสบการณ์ร่วมกันได้

คำสำคัญ : การบริหารรัฐกิจ; การบริหารจัดการรูปแบบใหม่; การ บริหารการพัฒนา; การบริหารรัฐกิจในโลกของพหุวัฒนธรรม; โลกาภิวัตน์

Development administration: lineage and challenges

When a developmental creed emerged in the West, it posited that in order to attain development, a country's administrative structure should conform to the standards of the most advanced industrial societies. The

key issue, then, was the transformation of the existing traditional and colonial-oriented administrative machinery into the new entity. This was to be accomplished by applying scientific management principles and administrative reforms: the modernization of the public service machinery through external inducement, transfer of technology, and training by so-called foreign experts. Foreign aid, professionalization, and development planning were central focus at refurbishing the administrative machinery in these developing countries. For this task, various prescriptive models were advocated by the Western experts. But of course, their prescription was based on the dichotomy between politics and administration; theirs was a system which relied on their home-grown and well-tried Statecraft which was founded on hierarchy, unity of command, political neutrality, recruitment and promotion on the merit principle, public service accountability, and objectivity. In a postcolonial setting, this kind of managerial transformation involved the conversion of a colonial “law and order” system of governance into a “rational bureaucracy” which was supposed to provide the necessary institutional conditions for economic development.

In reality, these principles were to work side by side with the existing indigenous cultures and traditional values. Soon, a parallel value system gained currency along with the Western models. For example, later in the 1990s, when the New Public Management (NPM) movement prescribed a “leaner but meaner State” (Dwivedi and Gow, 1999), which meant that a small core of public servants everywhere could be better trained, more professional, more globally-minded, more ethical, more productive, more prone to serve customers, and more responsive to business groups' demands in general. And of course, as the argument goes, a smaller civil service would result in better efficiency and responsiveness by providing appropriate remuneration, thus eliminating the

opportunity as well as enticement for enduring corruption.

Based on this premise, the State (i.e. the public sector) was to retreat, and to privatise, deregulate, down-size, outsource, and localize. Supposedly, the gap thus created by a shrinking government was to be filled by a matching progress in civil society and the private sector. The expected outcome would be sustainable development and prosperity all around. Instead, poverty, civil strife, and other problems ensued; and a truly effective governing system never materialized. While the West was celebrating the “retreat of the State” (ibid), deprivation grew at an alarming rate in many developing nations, corruption increased, and civil society as well as social capital deteriorated. The net effect was that the prescribed practices, styles and structures of administration (which remained unrelated to local traditions, needs and realities) succeeded in reproducing the symbolism, but not the substance of, for example a British, French or American administrative system.

Confronted with widespread corruption, an ineffectual developmental bureaucracy, and largely immobile governing institutions, the Western solution was to call for more of the same administrative reforms. A vicious cycle continued that caused these problems in the first place. Thus, the most important challenge before these developing countries was, and still is, what to do, and how much to make their own administrative system imitative and ritualistic in order to get international aid and appreciation from the West. It is now acknowledged that such an imitative system has not worked well. What happened?

1) For years, the Western scholars have been unable to include the alternatives in the form of non-Western contributions to developmental studies. Ignorance in the West has continued to overshadow the need to appreciate the importance of indigenous culture, traditions and style of governance, their administrative styles, which reflect the distinc-

tiveness and complexity of their various national identities, as well as realities and cultural diversities. These factors must be taken into consideration when public service reforms and aid-related conditions are being imposed. For example, we do know that in developing nations, the nature of public expectations from their governments is basically different from those prevailing in the West; and thus it is sometimes counter-productive to force de-bureaucratization and privatization in the South.

2) The outer layers of each nation’s style of governance are directly affected by current circumstances and global challenges. The paradox is that, while demands on the public sector to provide more services are growing, the State apparatus in developing nations is being forced to shrink and retreat. Instead, developing nations are being compelled to follow the costly fads in the industrialized nations. We also know that any profound administrative reform entails significant attitudinal and value changes, which are based on local culture and traditions. Thus, efforts at administrative restructuring, “modernization”, and bringing other types of reforms must address first, either directly or indirectly, the question of the indigenous style, values and culture of governance (Nef, 1998).

From this viewpoint, a country’s culture and style of governance are the key to the understanding of what makes a country function; and thus, it is imperative that any public sector reform forced upon on developing nations must draw on their local customs, culture and traditions. It should be noted that when the local culture and traditions are discarded in the favor of Western-style management practices, and when there is not enough time given to these nations to see if such a transplantation has already taken root in the body politic, a hodgepodge of two value systems starts operating simultaneously with no specific standards against which effectiveness of that administrative system, as

well as the conduct of public officials, could be measured. Is it possible that the standards of measurement are skewed because such standards in the past have been always been drawn from the purely mono-cultural perspective of the North? Would it not be better if an inclusive and multi-cultural mixture of alternate medicine is given.

From mono-culture to a multi-cultural universe of public administration

By the beginning of the twentieth century, two major events occurred which shaped the future of public administration as a discipline. First was the emphasis that Woodrow Wilson and Frank W. Goodnow placed on the separation of administration from politics as the single most essential public administration reform in achieving efficiency and removing the objectionable and immoral practices of spoils and patronage besetting the democratic system of governing. While Wilson expounded his theory on separation of administration from politics in 1887, other scholars joined a steady stream of advocates for maintaining the dichotomy. By the 1950s, the politics-administration dichotomy was assumed both as a self-evident truth and as a desirable goal. Administration was perceived as a self-contained world of its own, with its own separate values, rules and methods, which were universalistic in nature. Thus, public administration came to be known as the universe of facts, enshrined in a value-free environment, ready to be applied anywhere in the world, akin to scientific experiments as mentioned below.

The second was the rise of scientificism in the discipline. While the roots of scientific analysis in social science disciplines can be traced back to the Age of Enlightenment, slowly the two core elements of scientific method started influencing the philosophical and human sciences. These core elements are rational objectivity and quantification. The

main purpose of these scientific elements was, and still is, to remove biases and fallacies of human thought by searching for “hard data” which can be measured, and then presented in an objective and rational manner. In this context, academics and practitioners of public administration are considered to be applied scientists, who remain dispassionately aloof from that subjective (and therefore irrational) realm of culture, values and ethical issues.

Furthermore, the American scientific management specialists thought that the science of administration was an end itself worthy of systematic study and improvement. For them, government administration was a machine to be driven by scientific management theories such as POSDCORB¹ principles, PPBS², MBO³ and most recently the New

.....

¹ **POSDCORB** is an acronym widely used in the field of Management and Public Administration that reflects the classic view of administrative management. Largely drawn from the work of French industrialist Henri Fayol, it first appeared in a 1937 staff paper by Luther Gulick and Lyndall Urwick written for the Brownlow Committee. The acronym stands for steps in the administrative process: **P**lanning, **O**rganizing, **S**taffing, **D**irecting, **C**oordinating, **R**eporting and **B**udgeting.

² Output budgeting is a wide ranging management technique introduced into the United States in the mid-1960s by Robert S. McNamara's collaborator Charles J. Hitch, not always with ready cooperation with the administrators and based on the industrial management techniques of program budgeting. Subsequently, the technique has been introduced into other countries including Canada and the UK. Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS) is in effect an integration of a number of techniques in a planning and budgeting process for

identifying, costing and assigning a complexity of resources for establishing priorities and strategies in a major program and for forecasting costs, expenditure and achievements within the immediate financial year or over a longer period. United States Department of Defense leaders use their Planning, Programming, and Budgeting System to link operational requirements with financial obligations. Department of Defense branches typically divide the process into plans, programs and budgets. While planning, programming, and budgeting continues throughout the year, PPBS dictates a sequential and annual process culminating with annual Defense Plan, followed by a Defense Program, then a Defense Budget. PPBS requires Planners focus on operational requirements, programmers link the plans to a six-year financial plan [known as a Future Years Defense Plan (FYDP)], and budgeters prepare a two-year Congressional budget. While each step contains more detailed financial data, the two-year Congressional budget stems from the six-year Future Years Defense Plan, which is based on the even longer term Defense Plan.

³ **Management by objectives (MBO)**, also known as **management by results (MBR)**, is a process of defining objectives within an organization so that management and employees agree to the objectives and understand what they need to do in the organization in order to achieve them. The term “management by objectives” was first popularized by Peter Drucker in his 1954 book *The Practice of Management*. The essence of MBO is participative goal setting, choosing course of actions and decision making. An important part of the MBO is the measurement and the comparison of the employee’s actual performance with the standards set. Ideally, when employees themselves have been involved with the goal setting and choosing the course of action

Public Management. It was also thought that the scientific study of administration led to the discovery of principles of administration analogous to the principles or laws of the physical sciences. And finally, it was assumed that the principles of administration determined the way in which specific administrative values, such as efficiency and economy, could be realized.

In such a scientific environment, the use of merit principle became the main ingredient sustaining the functioning of government administration. Thus, public administration turned into (as it was thought by some) a scientific endeavor in which individuality was emphasized because the individual was the unit of measurement in relation to output, efficiency and accountability. Such a philosophy was well suited for the entrenchment of the merit principle in the West because it encouraged individual achievement. It was much later, after the 1970s, that a different philosophy of administration emerged which stated that public administration could not be reduced to a very reductionist scientific experimental one because the important imperatives of culture, spirituality, ethics and morality would remain fenced out (Caiden and Dwivedi, 2001: 245-255). Thus, a tortuous evolution occurred when the issue of universalistic application of Western-born public administration was challenged.

to be followed by them, they are more likely to fulfill their responsibilities. According to George S. Odiorne, the system of management by objectives can be described as a process whereby the superior and subordinate jointly identify its common goals, define each individual’s major areas of responsibility in terms of the results expected of him, and use these measures as guides for operating the unit and assessing the contribution of each of its members.

The need for an inclusive and multicultural world of public administration:

During the past century, scholars and practitioners of public administration carried out their work as if all public administration and governance values emanating from the West were universally applicable, akin to scientific principles, and local context or culture did not matter. That vestige of a one-dimensional rationalism is now slowly giving way to a fuller recognition and understanding of the impact and consequences of people's values.

Development administration has been the handmaiden of Western comparative public administration, an academic field that has not succeeded in breaking loose from its old moorings because it still presses for the Western-oriented, universalistic designs tied to a single, competitive and capitalistic world economy. For example, details of administrative structure, procedure, financial or human resources management, central-local relationships, organization of ministries or departments, the role of parastatals, linkages with civil society and grassroots groups for purposes of licensing, permitting, and regulation, and the recruitment/socialization mechanisms, all these are based on the system perfected in the West. Sometimes lonely voices in the development community call for realizable change from the bottom up, and suggest that it would be desirable if the North could use many ideas from different sources in the South to enrich its own discipline of public administration as well as its protégé—development administration—by including sensitivity to the local customs, indigenous culture, as well as spirituality, thereby bridging the gap between North and South by drawing a new course which will be holistic and multi-cultural.

It is also clear that through globalization, a certain dependence and continued reliance on the theory and methodology of the Western-

style administration is being emphasized. Would it not be a sad situation when everywhere in the world, not only the governing system but also the style of doing things becomes the mirror image of Western values and practices. Developing countries have a lot to change, and so does the West. One thing is clear: the current crisis of development and administration is precisely a consequence of the inability of the West to incorporate the substance of other non-Western developmental experiences into the prevailing conceptual mould. It is also clear that new approaches to North-South relations are required by acknowledging that alternatives to Western-led reforms might have some values for other nations, just as alternate medicine has finally received acceptance in the West (Einhorn, 2001: 22-35).

The essence of this plea is in the identification of unity in diversity principle so that alternatives (which should be drawn from the South) do not get disregarded simply because either these are not well argued, or are not couched in fine languages of the Western experts. Of course, the authors are not advocating a noninvolvement and a total detachment of development administration from its moorings, the Western-based public (and comparative) administration (Dwivedi, 1994). Because, there are some core values, (such as the rule of law and due process, efficiency, economy, accountability, impartiality, integrity, fairness, protecting and serving the common good, etc.) of public administration which are universal in nature and are applicable everywhere irrespective of local traditions, culture and context. Nevertheless, as argued earlier, a holistic approach to administration requires considering all alternatives available.

The Challenges

The following general six propositions are offered as concluding

observations:

1) The time has come to examine the disruptive impacts of frequent public service reorganizations and reforms, as well as a periodic paradigm shifts. We already know that it is tougher to implement than to design; and we also know that the work is not finished with implementation alone, because there is a danger of backsliding. Without ongoing nurturing, reforms do fade away. Thus, there is a need to get out of the apparent frenzy on doing many reforms so that public service institutions are able to have a breathing space to solidify gains made, and to strengthen their organizational culture. Could not we pause for some time to see what gains have been made thus far, and whether such gains are effective enough; only then further reforms and changes should be considered. It is equally important that while contemplating new reforms, alternatives available are to be included drawn from the local circumstances, history and culture. In addition, governments should undertake a regular (periodic) assessments of progress made; because it is one thing to introduce measures of reforms but quite another to make them stick. Progress made ought to be regularly and consistently assessed.

2) By their very nature, developmental issues are *political* because they deal with the authoritative distribution of values (both financial and material) but within the context of limited and often times rapidly diminishing resources. Thus, to expect that public sector management in developing countries will remain politically neutral (as per Weberian concept so ingrained in the West), is unrealistic. What is needed is a new, multidimensional, and holistic style of administering development which blends the political, economic, social, administrative, cultural, and spiritual force to produce a locally-defined yet globally-supported system of governance. Administrative reforms without real political democratic

reforms, beyond purely electoral and institutional facades, are fatally flawed and bound to fail.

3) Enough attention is yet to be paid to certain weaknesses in the government's management control framework. For example, the accountability of administrative heads of departments is still not transparent especially when they get transferred from their post too often too soon. While these administrative heads demand results and accountability from their subordinates, should not these heads be also held responsible for creating an innovative and vibrant atmosphere for their people? In the final analysis, it is through the efforts of such people that results can be achieved and good government is possible.

4) The fundamental challenge before these countries is not over management but creating conditions for an effective and good governance. Good government depends on the good performance of its public servants because it is the government and its State machinery that are the best defense of ordinary citizens against organized business, labor, and the powerful vested interests which seek special privileges in laws, or simply to do what they want. Strengthening of governmental institutions ought to be the top priority.

5) As mentioned earlier, in the past, the public service reforms neglected taking into account the historical perspectives and cultural dimensions (Argyriades, 2001). Sensitivity to culture and history of a nation is crucial when designing, imposing, and implementing public service reforms. Dictating reforms from outside without considering the cultural and historical factors would not achieve expected results as has been demonstrated with respect to the NPM movement.

6) Each time a new paradigm gets created in the West, it starts with the notion that any problem can be solved if there exists a detailed blueprint, sufficient external aid, and political will. However, our experi-

ence has been that as these three prerequisites are rarely met by most of the developing world, thus the experiment rarely succeeds. In place of requiring developing nations to implement such blueprints whenever a new paradigm gets manufactured in the West, the time has come to focus and concentrate on results instead of creating grand visions. Because such visions get multiplied as each international development institution tries to broaden its scope and idealism pertaining to areas of human development. We should also consider that perhaps the objectives of such visions and paradigm are not realistic enough. Perhaps in our optimism, we have not paid enough attention to strengthen institutions (which are supposed to implement such spectacular plans) because we have taken for granted that ideals and plans are self-administering. Perhaps the time has also come to pause and reflect on the question: has the medicine prescribed by the West been reasonable and realistic enough? Should not one take into account such factors as culture and style of governance, local traditions and beliefs, politics and style of doing things, social and demographic plurality, law and order situation, civil society, and responsible and ethical governance, before additional prescriptions are suggested? If not, then would the 21st Century be any different than what we have gone through with the last 50 years of the past century?

Above, the authors have listed only a selected few public administration challenges faced by developing countries. But should not these challenges be faced first by the bigger players in development arena (such as the World Bank, the IMF and bi-lateral development aid agencies) so that they could transform their rhetoric into reality? Should not they ought to pursue a true bottom-up policy, thinking first about the poor people, and their governing system, their customs and traditions? Most importantly, should not we encourage alternatives to the Western

models so that developing nations may be able to choose among the alternatives rather than being consigned to the philosophy of “only one size fits all”? Finally, before another paradigm (manufactured in the West) gets implemented globally, should not we pause and instead focus on results achieved thus far? Because, such grand visions keep on multiplying as each international institution tries to broaden its idealism and scope of activities in the field of human development (Einhorn, 2001). Are the objectives of globalization realistic enough? Have we paid adequate attention to the quality of institutions responsible to implement such grandiose plans? Or, instead, have we taken it for granted that ideals and plans are always self-effecting only if these come from the West? Finally, has not the time really come to pause and reflect on the matter that perhaps the medicine thus far prescribed has been faulty, and so there is a need to change the prescription as well as the medicine? In the end, we must face the greatest dilemma before the humanity: how come a small group of nations keep on “progressing” while the rest continues to be poor and deprived? 

References

- Argyriades, D. (2001). “Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques”. *A Report by the General Rapporteur for the International Congress of Administrative Sciences*, held in Athens, Greece, 9-13 July 2001, published by the International Institute of Administrative Sciences, Brussels, Belgium.
- Caiden, G. E., and O.P. Dwivedi. (2001). “Official Ethics and Corruption” in *Where Corruption Lives*, (edited by G. E. Caiden, O.P. Dwivedi, and J. G. Jabbara). Bloomfield, CT., USA: Kumarian Press, pp. 245-255.

- Dwivedi, O.P. (1994), *Development Administration: From Underdevelopment to Sustainable Development*, London, UK: Macmillan Press.
- Dwivedi, O.P. and K. M. Henderson. (1999). "Alternative Administration: Human-Needs-Centred and Sustainable", in *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*, (edited by Keith M. Henderson and O.P. Dwivedi), London: Macmillan Press, pp. 25-51.
- Dwivedi, O.P. and J. I. Gow. (1999). *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*, Peterborough, Canada: Broadview Press, 1999.
- Einhorn, J. (2001). "The World Bank's Mission Creep", *Foreign Affairs*. Vol. 80, no. 5, September-October 2001, pp. 22-35.
- Nef, J. (1998). "Administrative Culture in Latin America: Historical and Structural Outline", *Africanus*, vol. 28, no. 2, pp. 19-32.

พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ: (Development of Public Administration Approaches)

ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ โดยจำแนกออกเป็น 3 ระบอบ คือ ระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม ระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ และระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ระบอบการบริหารจัดการสาธารณะทั้ง 3 ระบอบต่างมีจุดอ่อนจุดแข็ง ในกรณีของประเทศไทย ภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ระบบราชการได้ถูกครอบงำโดยระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม ต่อมาในคริสต์ทศวรรษ 2000 ระบบราชการได้หันมาใช้ระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ และระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

* รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

หมายเหตุ : บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ผู้เขียนกำลังดำเนินการอยู่ เรื่อง *การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของปทุมธานีภาคตะวันออก*, โดยผู้เขียนได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

ส่วนระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมแม้จะถูกท้าทายและถดถอยลง แต่ก็สามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ได้ ระบบราชการไทยในปัจจุบันจึงอยู่ในรูปแบบ hybrid บทความนี้ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการนำระบอบการจัดการสาธารณะทั้ง 3 แบบ มาใช้ในการศึกษาพัฒนาการของการบริหารจัดการสาธารณะในกรณีของประเทศไทย ตามลำดับ

คำสำคัญ : การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม; การจัดการสาธารณะ; การจัดการสาธารณะแนวใหม่; ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

Abstract

This article aims to analyze the development of public administration approaches which can be divided into three regimes-traditional public administration regime, new public management regime, and new public governance regime. All these regimes, each of its own, have both advantages and disadvantages. In the case of Thailand, after the government reforms since the reign of King Rama V, Thai bureaucratic system has been dominated by the regime of the traditional public administration. Since 2000s the Thai bureaucratic system has adopted the new public management and new public governance regimes. Although the bureaucratic system has been challenged and deteriorated, it has adapted itself to the new environments. The bureaucratic system is, at present, in the hybridized form. The author, in this article, gives some recommendations applying all public administration approaches, respectively, to studying the development of public administration in Thailand case study.

Keywords: Traditional Public Administration; Public Management; New Public Management; New Public Governance

บทนำ

นักปราชญ์โดยทั่วไปต่างมีความเชื่อว่า “สรรพสิ่งย่อมมีการเปลี่ยนแปลง” แม้แต่สิ่งที่มีเสถียรภาพมั่นคงและมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งที่สุดเฉกเช่นภูเขาหรือ

ท้องทะเล ต่างย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คำกล่าวนี้สามารถใช้ได้เป็นอย่างดีกับ “ระบบราชการ” ที่มีอายุยืนยาวและมีโครงสร้างที่มั่นคง แต่มีอาจต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงของกาลเวลาไปได้พ้น นักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง (Osborne, 2010a; 2010b; Mcquaid, 2010; Greve and Hodge, 2010) ต่างมีความเห็นว่าการจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระบอบ คือระบอบแรก “การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration-TPA) ซึ่งกำเนิดในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และครองบทบาทอันโดดเด่นมาจนถึงปลายคริสต์ศตวรรษ 1970 หลังจากนั้นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และเสื่อมถอยตามลำดับ แต่มิได้ดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ถูกท้าทาย ถูกลดบทบาทลง และมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ระบอบที่สอง “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management-NPM) กำเนิดในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ 1970 จากนั้นได้ขยายตัวมากขึ้นจนสามารถเข้าครอบงำระบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะได้ในหลายประเทศ แต่เมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง จนนำไปสู่การทำทลายและเป็นเงื่อนไขให้เกิดระบอบที่สาม คือ “การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance-NPG)¹ แนวคิดสุดท้ายนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ดวงตะวันแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 21

¹ G. Shabbir Cheema (2005: 1-23) ได้ศึกษาพัฒนาการของการบริหารจัดการสาธารณะ โดยจำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอนย่อย คือ 1) การบริหารงานสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) 2) การจัดการสาธารณะ (public management - คือ การนำแนวคิดการจัดการภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ เน้นประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ให้ความสำคัญกับผู้ให้บริการ เน้นการแข่งขัน เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และลดขนาดของภาครัฐ) 3) การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management - คือ เน้นความยืดหยุ่น/คล่องตัวในการบริหาร เน้นสร้างสรรค์นวัตกรรม ให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานมากกว่ากระบวนการนำบริการภาครัฐไปให้เอกชนรับเหมาช่วง โดยรัฐหันมาทำหน้าที่กำกับทิศทางมากกว่าที่จะเป็นผู้ผลิตหรือ

เริ่มทอแสง และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างเด่นชัด แนวคิด NPG ได้รับความสนใจและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อไปในอนาคต

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารรัฐกิจที่สืบทอดกันมาทั้ง 3 แนวคิดดังกล่าว พร้อมกับวิจารณ์จุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละแนวคิด และหลังจากนั้นจะได้ทดลองเสนอแนวทางการศึกษาพัฒนาการของการจัดการสาธารณะในกรณีของประเทศไทย ตามลำดับ

แนวคิดการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม

กำเนิดของการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public administration-TPA) สามารถสืบสาวไปได้ถึงการปฏิรูประบบราชการในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากระบบราชการในขณะนั้น เป็นมรดกสืบทอดมาจากการขยายตัวของระบบราชการเพื่อรองรับรัฐรวมศูนย์อำนาจและเพื่อสร้างพื้นฐานให้แก่ระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายกลไกรัฐเข้าสู่ท้องถิ่น การสร้างเส้นทางคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ต่างๆ เข้าด้วยกัน การสร้างระบบดูแลและป้องกันความปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สินเพื่อเป็นเกราะคุ้มกันทางการค้า การขยายตัวของระบบการศึกษาและสาธารณสุขสมัยใหม่ และการสร้างระบบเงินตราที่เชื่อถือได้ และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นต้น แต่ปัญหาของระบบราชการ

.....
ให้บริการด้วยตัวเอง) และ 4) การจัดการภาคีสาธารณะ (governance) เมื่อนำการแบ่งขั้นตอนของ Cheema มาเทียบกับของ Osborne จะพบว่าขั้นตอนที่หนึ่งของ Cheema เหมือนกับขั้นตอนที่หนึ่งของ Osborne และขั้นตอนที่สองของ Cheema เหมือนกับขั้นตอนที่สามของ Osborne ส่วนขั้นตอนที่สองและสามของ Cheema ก็คือขั้นตอนที่สองของ Osborne นั่นเอง โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องแยกขั้นตอนการจัดการสาธารณะออกจากขั้นตอนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เนื่องจากเป็นการพัฒนาที่มีความต่อเนื่องและอยู่บนพื้นฐานของตรรกะแบบเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนได้ใช้วิธีการแบ่งขั้นตอนตาม Osborne เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาในผลงานชิ้นนี้.

ในช่วงก่อนหน้าคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็คือ การบริหารงานที่เต็มไปด้วยการเล่นพรรคเล่นพวกในทุกๆ ระดับ การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และผลประโยชน์ทับซ้อน อันนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน และความรู้ประสิทธิภาพ จนกระทั่งเกิดชนชั้นของนักการเมืองที่เรียกว่า “spoilsmen” ซึ่งหมายถึงผู้ที่เต็มไปด้วยอภิลิทธิมีอำนาจสูง แต่ขาดความรู้ความสามารถและวางตัวไร้ประโยชน์ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 15)

ในสหรัฐอเมริกาได้มีนักปฏิรูปกลุ่มหนึ่งที่ตระหนักถึงมະเร็งร้ายของระบบราชการในขณะนั้น พวกเขาจึงร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากระบวนการบริหารให้เหมือนกับการดำเนินงานภาคธุรกิจ (businesslike) และเป็นอิสระจากการถูกครอบงำ/แทรกแซงทางการเมือง (non-political manner) มีการเสนอให้ใช้ระบบการบรรจุ แต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และเลื่อนตำแหน่ง โดยใช้ระบบคุณธรรมและคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง (merit and fitness) มากกว่าที่จะใช้ระบบพวกพ้อง (partisanship) นักปฏิรูปจำนวนมากมองว่าข้าราชการไม่ควรเข้าไปสนับสนุนการเมืองและการเลือกตั้ง (เว้นแต่การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น)

ทัศนะที่มองว่า “การบริหารงานภาครัฐเหมือนกับการดำเนินงานภาคธุรกิจ” ดังกล่าวได้ก่อรูปเป็นแนวคิดคลาสสิกที่ครอบงำวิธีการทำงานของระบบราชการมาจนถึงทุกวันนี้ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงก็มีฐานะเป็น “ผู้จัดการ” (manager) ซึ่งจะต้องดำเนินงานภายใต้ระบบการควบคุมบางอย่าง โดยมี “ประสิทธิภาพ” เป็นเป้าหมาย ขณะเดียวกันข้าราชการก็ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพราะจะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการลดต่ำลง

เพื่อตอบสนองต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ นักคิด TPA จึงได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบ “ระบบราชการ” (bureaucratic system) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ **หนึ่ง** การแบ่งงานกันทำ (division of labour) โดยการจำแนกงานเป็นส่วนย่อยๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานลงขณะเดียวกัน ตำแหน่งต่างๆ ก็จะถูกนำมา

จำแนกโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์ **สอง** การมอบหมายให้ข้าราชการทำงานเฉพาะด้าน (specialization) เพื่อให้แต่ละคนเกิดความชำนาญในงานที่ตนทำ **สาม** การประสานงานระหว่างงานย่อยๆ ทั้งหมดให้เชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยผ่านการจัดลำดับชั้นและเสริมสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (hierarchy and unity of command) และ **สี่** การใช้กฎระเบียบ/ข้อบังคับที่เป็นทางการ (formalization) เพื่อระบุถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละคน

TPA มองบุคคลในฐานะของ “ปัจเจกที่จะต้องไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว” (impersonal view of individuals) ทั้งในแง่ที่เป็นตัวข้าราชการเอง และผู้รับบริการ Max Weber มองว่า คนที่อยู่ในระบบราชการจะถูกลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง (dehumanization) โดยการแปรสภาพไปเป็น “ฟันเฟือง” ตัวเล็กๆ ที่อยู่ภายในเครื่องจักรแห่งองค์การ (a cog in an organizational machine) เนื่องจากข้าราชการทำงานที่ตนไม่สามารถควบคุมใดๆ ได้เลย เว้นแต่ปฏิบัติงานไปตามการหมุนของฟันเฟืองตัวอื่นๆ Weber มองว่าลักษณะดังกล่าวนี้เป็นจุดแข็งของระบบราชการ เพราะเท่ากับเป็นการยับยั้ง/สลายอารมณ์ที่ไร้เหตุผลของคนทำงานมิให้เข้าไปมีผลหรือเข้าไปแทรกแซงในการปฏิบัติงานของพวกเขา (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 17) นอกจากนี้การจำแนกตำแหน่ง (position classification) การบรรยายลักษณะงาน (job description) และการระบุคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง (Job specification) ต่างเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ มากกว่าจะมองในแง่คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน ส่วนผู้รับบริการก็จะถูกมองในฐานะเป็น “กรณี” (case) ที่จะเข้าสู่กระบวนการให้บริการที่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างไร้ชีวิตจิตใจ

เราสามารถสรุปแนวคิดสำคัญของ TPA ได้ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** งานบริการสาธารณะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ ประชาชนมีฐานะเป็นผู้รับบริการ โดยระบบราชการผูกขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (Osborne, 2010a: 2) **ประการที่สอง** ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานเฉพาะด้านการรวมศูนย์สิทธิอำนาจในการตัดสินใจ การจัดลำดับชั้นและเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชาและการใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ **ประการที่สาม** เป้าหมายขององค์การราชการ คือ เน้นประสิทธิผลประสิทธิภาพ และ

ความประหยัด (economy) **ประการที่สี่** การดำเนินงานที่เน้นการตัดสินใจแบบมีเหตุผล โดยการพิจารณาวิเคราะห์ทางเลือกที่มีอยู่และพิจารณาถึงจุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด ภายใต้เงื่อนไขที่มีต้นทุนต่ำสุด (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) **ประการที่ห้า** มีการป้องกันมิให้การเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารราชการพร้อมๆ กับป้องกันฝ่ายบริหารมิให้เข้าไปยุ่งการเมือง การแยกการเมืองออกจากการบริหาร จึงเป็นหลักการสำคัญของ TPM (Osborne, 2010a: 2)

ในกระบวนการให้บริการสาธารณะนั้น ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการดำเนินงานที่มีเหตุผล จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้ระบบการบริหารงบประมาณแบบมีเหตุผล (rational budgeting systems) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นจัดสรรงบประมาณ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมคุณค่าของควมมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และความประหยัด โดยโครงการใดมีประโยชน์มากก็จะได้รับงบประมาณมาก (bang for the buck) พร้อมๆ กับพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่ต่ำ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างการควบคุมทางด้านการจัดการต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 292)

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่นั้น ข้าราชการจะต้องไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการด้วยกันเอง เนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัวจะนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวกและใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ขณะเดียวกันข้าราชการจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นพิเศษกับผู้ให้บริการ เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียม และเกิดระบบสินบนได้

ในการบริหารราชการนั้น จำเป็นต้องให้คุณค่าอย่างสูงต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และการประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในกระบวนการคิดตัดสินใจ และดำเนินงาน รวมทั้งให้อภิสิทธิ์แก่ “ผู้เชี่ยวชาญ” ในการตัดสินใจ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 19-20; Osborne, 2010s: 2) เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง และมีความสามารถสูงในการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวินิจฉัยและตัดสินใจปัญหาต่างๆ การบริหารราชการจะต้องให้น้ำหนักต่อคำพูดและคำชี้แจงเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญ

ประการสุดท้าย การบริหารราชการจะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) เพราะประชาชนทั่วไปขาดความรู้ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ใช้อารมณ์ และคำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่า (Pestoff and Brandsen, 2010: 229)

สำหรับนักคิดแนว TPA มีหลายคน อาทิ Max Weber (1864-1920) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เขามองว่าระบบราชการเป็นการจัดตั้งองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสมเหตุสมผลและมีความสลับซับซ้อน แต่สามารถสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดได้ เนื่องจากระบบราชการมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ 1) การมีหน้าที่ประจำของบุคลากรที่เกิดจากการแบ่งงานกันทำ 2) หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น 3) การทำงานภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดและชัดเจน 4) การปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นทางการ ไม่เป็นส่วนตัวและการปราศจากอคติหรือความลำเอียง 5) ข้าราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มุ่งเน้นระบบคุณธรรม (merit system) ในการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาผลงานและ 6) เป็นระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพสูงสุดโดยตัวมันเอง (อ้างจาก Suvicha Pouaree, 2012)

นักคิดที่สำคัญคนต่อมา คือ Woodrow Wilson (1856-1924) ผู้เป็นสมาชิกชั้นแนวหน้าของกลุ่มปฏิรูปที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการสู่ความทันสมัยในสหรัฐอเมริกาช่วงคริสต์ทศวรรษ 1880 เขามองว่านักบริหารภาครัฐไม่มีความชอบธรรมใดๆ ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมือง รวมทั้งไม่ควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายอีกด้วย ในทัศนะของ Wilson นั้น ข้อเสนอส่งต่อการบริหารเป็นข้อเสนอส่งต่อการจัดการ เนื่องจากการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องที่อยู่ในสาขาวิชาทางด้านธุรกิจ (a field of business) เขากล่าวเพิ่มเติมว่า “เป้าประสงค์ของการศึกษาด้านการบริหารที่ต้องการค้นพบก็คือ **ประการแรก** อะไรที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและสำเร็จ และ**ประการที่สอง** มันจะสามารถกระทำ การในสิ่งที่ถูกต้องดังกล่าวนี้อย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงเท่าที่จะเป็นไปได้และต้นทุนต่ำเท่าที่จะทำได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนที่เป็นตัวเงินหรือพลังงานก็ตาม” ตามทัศนะของ Wilson เขามองว่าการบริหารงานภาครัฐจะต้องมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดสูงสุด

นักคิดคนต่อมา คือ Frederick W. Taylor (1856-1924) เขาได้เสนอแนวคิดด้วย “การจัดการโดยใช้วิธีวิทยาศาสตร์” (scientific management) ผ่านการคิดค้นจนสามารถกลั่นออกมาเป็นชุดของหลักการทางวิทยาศาสตร์ ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า ไปเป็นปัจจัยส่งออกผ่านการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อเพิ่มปัจจัยส่งออกให้ได้มากที่สุด ภายใต้เงื่อนไขของการใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยที่สุดพร้อมๆ กับขจัดความสิ้นเปลืองต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งความไร้ประสิทธิภาพออกไปให้เหลือน้อยที่สุด ส่วนคนทำงานมีฐานะเป็นแค่ “ฟันเฟืองเล็กๆ” ที่ต้องใช้ใช้ความคิดในการวิเคราะห์เชิงสร้างสรรค์ใดๆ เว้นแต่การทำงานไปตามจังหวะก้าวของฟันเฟืองตัวอื่นๆ และทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นหน้าที่ของคนทำงานก็คือ จะต้องปรับตัวให้เข้ากับการทำงานของเครื่องจักร (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 7) นอกจากนี้ Taylor ยังได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนไหวของร่างกายในขณะทำงานกับเวลา (time-motion studies) ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบกระบวนการทำงานเพื่อก่อให้เกิดผลิตภาพสูงสุด รวมทั้งยังเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกและพัฒนาพนักงานซึ่งต่อมาแนวคิดด้วยการจัดการโดยใช้วิธีวิทยาศาสตร์ของเขาได้กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่แพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

นักคิดคนสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ Luther Gulick (1937) เขาได้เสนอเกี่ยวกับกระบวนการบริหารที่เรียกว่า “POSDCORB” โดยมองว่า การบริหารจะต้องดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการตามขั้นตอนก่อนหลังที่จัดวางไว้ ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ประกอบด้วย 1) การวางแผน (planning) 2) การจัดองค์การ (organizing) 3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งพนักงาน (staffing) 4) การบังคับบัญชาและสั่งการ (directing) 5) การประสานงาน (coordinating) 6) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน (reporting) และ 7) การจัดงบประมาณ (budgeting)

แนวคิด TPA มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการบริหารจัดการภาครัฐนับจากสิ้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวนี้สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพและการเล่นพรรคเล่นพวกในช่วงก่อนหน้าได้เป็นอย่างดี พร้อมๆ กับสรรค์สร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่แต่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม แนวคิด TPA ได้ถูกท้าทายและถูกวิจารณ์อย่างหนักจากสาธารณชนทั่วไป นับจากคริสต์

ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาที่ดูเหมือนว่าระบบราชการไม่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบันที่เต็มไปด้วยข้อมูลข่าวสารและคนทั่วๆ ไปสามารถเข้าถึงได้ง่าย ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มคุ้นเคยกับการได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงและมีทางเลือกใช้บริการได้มากมายภายใต้สถานการณ์ที่แข่งขันของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้เองระบบราชการจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชน มีแนวโน้มทำงานผิดพลาดซ้ำซาก การทำงานที่ล่าช้าหลายขั้นตอน บุคลากรไม่ใส่ใจงาน ขาดความคิดใหม่และขาดนวัตกรรม บุคลากรในระบบราชการมีลักษณะเย่อหยิ่ง ใครแตะไม่ได้ ขาดอารมณ์ขัน ไม่เข้าถึงประชาชน ไม่มีความซื่อสัตย์ ชอบเพิกเฉยต่อปัญหา ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ภายในองค์กรเต็มไปด้วยความขัดแย้งและการแข่งขัน ผู้บริหารไม่ไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ขาดการกระจายอำนาจจนทำให้ผู้บริหารมีภาระงานมากจนล้นมือ นอกจากนี้ระบบราชการยังถูกมองว่ามีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งไม่สามารถไปด้วยกันได้กับระบอบประชาธิปไตย (Cheema, 2005: 2; Suvicha Pouaree, 2012) รวมทั้งขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าระบบราชการจะมีจุดอ่อนจำนวนมาก แต่ระบบราชการก็ยังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้เองเพื่อให้ระบบราชการสามารถดำเนินต่อไปได้ จึงต้องมีการปฏิรูป อันเป็นบริบททางวิชาการที่ท้าทายและเอื้ออำนวยให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ในช่วงเวลาต่อมา

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1970 ได้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management-NPM) ซึ่งถูกเสนอขึ้นมาเป็นทางเลือก เพื่อนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก TPA อันเต็มไปด้วยความเฉื่อยชา ไร้ความสามารถ สิ้นเปลือง และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ อันทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ในสหรัฐอเมริกาพบว่า ในปี ค.ศ. 1993 มีประชาชนเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาลกลางว่าสามารถทำสิ่งที่ถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งถือว่าความไว้วางใจต่อรัฐบาลได้ลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับในอดีต กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1963 ความไว้วางใจต่อรัฐบาลกลางมีสูงถึงร้อยละ

76 นอกจากนี้รัฐบาลยังถูกมองว่ามีการใช้จ่ายเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนไปอย่างสิ้นเปลืองอีกด้วย (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ TPA ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก (Mathiasen, 1999: 91) พร้อมๆ กับการแสวงหาพาราไดม์ใหม่สำหรับการปฏิรูประบบราชการในขณะนั้น

ภายใต้บริบทดังกล่าว ได้เกิด NPM ขึ้นและมีการนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เยอรมนีและประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ต่อมาในปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาต่างมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิด NPM กันอย่างกว้างขวาง กระนั้นก็ตาม แต่ละประเทศมีการนำ NPM ไปประยุกต์ใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันค่อนข้างสูง (Mathiasen, 1999; Matheson and Kwon, 2005) สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ารับ NPM ในต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 โดยรองประธานาธิบดี Al Gore ที่ดำเนินนโยบายเปิดกว้างให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วงในการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง มีการรับประกันการให้บริการให้มีความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่ลูกค้า การจัดบริการสาธารณะที่มีการแข่งขัน การสร้างพลวัตของตลาด การเสริมสร้างอำนาจแก่พนักงานเพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้ออำนวยให้เกิดผลลัพธ์อันน่าพึงพอใจ การกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่หน่วยงานย่อยในพื้นที่ กระบวนการงบประมาณที่คล่องตัว การกระจายอำนาจในนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความคล่องตัว จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ NPM ได้กลายเป็นพาราไดม์หลักที่ครอบงำการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะไปทั่วทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 22; Matheson and Kwon, 2005: 42)

ลักษณะสำคัญของ NPM (New Public Management) มีดังต่อไปนี้

ประการแรก NPM มองว่า การบริหารจัดการภาครัฐและเอกชนไม่ได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่เนื่องจากการจัดการธุรกิจภาคเอกชนประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพสูงในขณะที่การบริหารงานภาครัฐกลับเต็มไปด้วยปัญหาและนับวันความครีตกค้างยิ่งเหือดหายลง เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารงานภาครัฐจึงควรนำความรู้และประสบการณ์ของการจัดการธุรกิจภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (Osborne, 2010a: 3) เพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลให้สูงขึ้นอย่างแท้จริง

ประการที่สอง ในขณะที่ TPA เน้นการออกแบบโครงสร้างที่ชัดเจน พร้อมกับกำหนดกระบวนการทำงานตามขั้นตอนที่ไม่ยืดหยุ่น เพื่อให้งานออกมาอย่างมีมาตรฐานและเชื่อถือได้ แต่ในที่สุดได้ก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่ข้าราชการยึดติดในระเบียบและขั้นตอนการทำงานมากเกินไป จนไม่สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ในแง่นี้ NPM ได้เสนอให้หันมาเน้นความสำเร็จในผลงานมากกว่าการทำงานตามขั้นตอนเฉกเช่นในอดีตที่ผ่านมา (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20; Matheson and Kwon, 2005: 43) โดยเน้นระบุเป้าประสงค์ไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่กระบวนการทำงานเปิดกว้างให้สามารถออกแบบได้อย่างยืดหยุ่น เพื่อเปิดโอกาสและจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้พลังความสามารถของตนในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมๆ กับมีการสร้างเกณฑ์สำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนในรูปของ “KPI” (key performance indicators) รวมทั้งการใช้ “สุดยอดตัวอย่าง” (benchmarking) เป็นเครื่องมือในการวัดแบบเทียบเคียง และเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999: 108) นอกจากนี้ยังมีการออกแบบโครงสร้างแบบยืดหยุ่นและแบนราบมากขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน (มิใช่ออกแบบโครงสร้างเพื่อควบคุมคน/ทรัพยากร ตามแนวคิดของTPA) (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 174)

ประการที่สาม NPM ได้เสนอให้หันมาเน้นการพัฒนาภาวะผู้นำองค์กรสาธารณะในรูปแบบ “ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ” (entrepreneurial leadership - อ้างจาก Osborne, 2010a: 3) อันหมายถึง ผู้จัดการองค์กรภาครัฐที่มีบุคลิกภาพแบบผู้ประกอบการเอกชน กล่าวคือ เป็นผู้ที่ชอบการแข่งขัน มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง กล้าได้กล้าเสีย ตั้งเป้าไว้สูง และมุ่งมั่น/ทุ่มเททำงานอย่างหนักหน่วงเพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผล ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการดังกล่าวนี้จะสามารถจัดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐให้หมดไปพร้อมๆ กับสรรค์สร้างระบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีพลวัต มีนวัตกรรม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรในเชิงบวก

ประการที่สี่ ในขณะที่พาราโดม TPA มองว่าการตัดสินใจจะต้องรวม

ศูนย์อยู่ที่ศูนย์กลาง ทั้งการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล การตัดสินใจระดับสูงสุด รวมศูนย์การบริหารงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการกระจายทรัพยากรขององค์กร ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ตามพาราโดมแบบ NPM ด้วยเหตุนี้เกิด NPM จึงเสนอให้มีการกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยงานย่อยเพื่อให้หน่วยงานย่อยสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ ในฐานะของ “ศูนย์ให้บริการ” (service centers) โครงสร้างองค์กรมีลักษณะแบนราบโดยแต่ละหน่วยงานย่อย (หรือแต่ละศูนย์บริการ) ทำหน้าที่เทียบเคียงได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางจะต้องลดการกำกับลง (deregulation) เพื่อให้ผู้จัดการของหน่วยงานย่อยมีความคล่องตัวและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกการขับเคลื่อนของพลังการแข่งขัน การมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999: 90-111; Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21, 24; Matheson and Kwon, 2005: 43) อันจะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่ห้า NPM เสนอแนะให้ผู้รับบริการ (ประชาชน) เป็นผู้จ่ายค่าบริการในราคาตลาดเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีรายได้เลี้ยงตัวเอง (เช่น บริการไปรษณีย์ โรงพยาบาล โรงเรียน ศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักคนชรา ฯลฯ) รวมทั้งเสนอแนะให้ถ่ายโอนบริการสาธารณะที่ภาคเอกชนสามารถทำได้ไปให้เอกชน (ทั้งองค์กรแสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร) เป็นผู้ดำเนินการแทนในรูปของการรับเหมาช่วง (contracting out) การลดขนาดขององค์กรสาธารณะให้เล็กลง (downsizing the public service) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการที่เอกชนสามารถทำได้ (privatization) รวมทั้งเน้นการบริหารต้นทุน (Mathiasen, 1999: 108; Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) เพื่อให้ศูนย์บริการภาครัฐสามารถพึ่งพิงตนเองได้ทางการเงินให้มากที่สุด

ประการที่หก NPM เสนอให้ลดการกำกับภายในหน่วยงานลง (internal deregulation) เพื่อให้พนักงานมีอิสระมากขึ้น อันเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่พนักงานเพื่อให้พวกเขาสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน การมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน (Mathiasen,

1999: 90-110) ลดชั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง สนับสนุนการทำงานเป็นทีม และเสริมสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization) อันจะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพ เกิดนวัตกรรม และมีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้สูง

ประการที่เจ็ด NPM เสนอให้ระบบตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐโดยเน้นการผลิตสินค้าและบริการภายใต้สถานการณ์การแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และการแข่งขันกับองค์กรภาคเอกชน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20-21) พลังของการแข่งขันจะผลักดันให้้องค์การภาครัฐหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งคุณภาพของสินค้าและบริการที่นำเสนอขายในตลาดอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา

ประการที่แปด ในทัศนะของ NPM ถือว่าภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการด้วยตนเองเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาคเอกชน (ทั้งองค์กรแสวงหากำไร และไม่แสวงหากำไร) มีความสามารถในการให้บริการที่ดีกว่าและ/หรือต้นทุนต่ำกว่า ในกรณีดังกล่าว รัฐสามารถนำรูปแบบของการจ้างเหมาช่วงมาใช้ เนื่องจากภาคเอกชนสามารถจัดบริการที่มีคุณภาพและตอบสนองต่อประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยภาครัฐทำหน้าที่กำกับทิศทาง (steering, not row) และกำกับดูแลทางอ้อมอยู่ห่างๆ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) เพื่อประกันว่าประชาชนจะได้รับสินค้าและบริการที่ดี

ประการที่เก้า เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีลักษณะเหมือนกับ “การจัดการธุรกิจเอกชน” มากยิ่งขึ้น NPM จึงเสนอให้เปลี่ยนวิธีในการมอง “ผู้รับบริการ” (clients) มาเป็น “ลูกค้า”(customers) ผู้ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องตอบสนองในการให้บริการตามราคาตลาด (ภายใต้บริบทของการแข่งขันกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และแข่งขันกับภาคเอกชน) โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21) ซึ่งลูกค้าในที่นี้ได้หมายถึงถึง “ลูกค้าจากภายนอกองค์กร” เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง “ลูกค้าภายใน (ที่อยู่ในองค์กรเดียวกัน)” (internal customers) อีกด้วย พลังการแข่งขันจะส่งผลให้ภาครัฐปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการ พร้อมกับปรับปรุงจริยธรรมในการให้บริการ (service ethic) อีกด้วย

ประการที่สิบ NPM เสนอให้ภาครัฐนำเทคนิคและวิธีการในการให้บริการ

ของภาคเอกชนมาใช้ เช่น ตั้งหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ การให้บริการนอกที่ตั้ง โดยดำเนินการให้บริการทางด้านการต่ออายุใบขับขี่ ต่อทะเบียนรถยนต์ หรือทำพาสปอร์ตที่ศูนย์การค้า การให้บริการห้องสมุดเคลื่อนที่ การให้บริการทำบัตรประชาชนเคลื่อนที่ (เข้าไปให้บริการทำบัตรประชาชนในหมู่บ้าน) การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one-stop service) การให้บริการตอบคำถามผ่านสายด่วนสายตรง เป็นต้น (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21) เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและสามารถใช้บริการให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สิบเอ็ด นักคิด NPM เสนอให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การในระยะยาว โดยการหันมาเน้นความยืดหยุ่น การสรรค์สร้างนวัตกรรมมุ่งแก้ไขปัญหาเสริมสร้างความเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurial) และเน้นผลการปฏิบัติงาน อันตรงข้ามกับวัฒนธรรมแบบเดิมที่เน้นยึดติดอยู่ในกฎระเบียบ ขั้นตอน/กระบวนการดำเนินงาน และเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นสำคัญ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21)

ประการที่สิบสอง พาราโดมแบบ NPM เน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้หน่วยงานย่อยของภาครัฐในพื้นที่ที่มีความเป็นอิสระ มีความยืดหยุ่น และสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานย่อยดังนี้ 1) สนับสนุนงบประมาณแก่โครงการ/กิจกรรมที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยม (excellent performance) และสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจของลูกค้า 2) จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการ/กิจกรรมที่มุ่งเสริมสร้างหน่วยงานให้สามารถหารายได้เลี้ยงตัวเอง (โดยการเก็บค่าบริการจากลูกค้า) ผ่านการพัฒนา/ขยายตลาดสำหรับรองรับบริการสาธารณะที่ตนเองเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การให้บริการที่แข่งขัน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 26, 292)

แม้ว่าพาราโดมแบบ NPM จะมีข้อเสนอในเชิงปฏิรูปที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน TPA อย่างสำคัญในหลายๆ ด้าน กระนั้นก็ตาม NPM ยังคงรักษาลักษณะสำคัญของ TPA เอาไว้บางส่วน กล่าวคือ ทั้ง TPA และ NPM ต่างมีความเห็นตรงกันว่า การบริหารงานภาครัฐจะต้องแยกออกจากการเมือง จะต้องไม่ปล่อยให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร มุ่งใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงาน การให้อภิสิทธิ์อย่างสูงในวิธีการทางวิทยาศาสตร์และ

การตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญ ขณะที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากนัก

เครื่องมือสำคัญของ NPM มีดังต่อไปนี้

ประการแรก “operations management” ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการระบุถึงภารกิจที่รับผิดชอบ อันเฉพาะเจาะจงของหน่วยงาน พร้อมกับออกแบบองค์การและจัดกระบวนการทำงานเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องมือนี้นี้สามารถนำไปใช้ได้กับงานนอกใบอนุญาตขับชื้อรถยนต์ การจดทะเบียนรถยนต์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแต่ละขั้นตอนของกระบวนการทำงาน เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนเกี่ยวกับภาระงานและการจัดสรรทรัพยากรขององค์การให้มีประสิทธิภาพ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 174)

ประการที่สอง Management by objective (MBO) เครื่องมือนี้นี้มุ่งเน้นให้พนักงานบรรลุความสำเร็จในผลการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานคือ การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในระดับผู้จัดการ ระดับหน่วยงาน และระดับองค์การ การจัดทำแผนงาน จัดสรรงบประมาณ กำกับติดตามความก้าวหน้า การประเมินผล และการนำข้อมูลย้อนกลับมาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จต่อไป การนำ MBO มาใช้ในองค์การโดยที่ผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง จะก่อให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพได้สูง (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 174)

ประการที่สาม Total Quality Management (TQM) เป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมสนใจจากผู้บริหารภาครัฐอย่างมากในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980-1990 (Mathiasen, 1999: 101-04; Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 174) เครื่องมือชนิดนี้พัฒนาขึ้นโดย W.E. Deming ที่ต้องการพัฒนาคุณภาพในผลิตภัณฑ์ขององค์การ (มากกว่าที่จะปล่อยให้ผลิตภัณฑ์ออกมาเป็นของเสีย แล้วค่อยคัดออกในภายหลัง) โดยการวิเคราะห์อัตราของผลิตภัณฑ์ที่มีตำหนิ/ต้องคัดทิ้ง หลังจากนั้นจึงพยายามค้นหาต้นตอและปรับปรุงแก้ไขพร้อมกับค้นหาวิถีทางในการลดผลผลิตที่มีตำหนิดังกล่าว ต่อมา Philip Crosby และ Joseph Juran ได้

พัฒนาต่อยอด โดยการปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่พนักงาน เพื่อให้เกิดความกระตือรือร้น/ไม่นิ่งดูดายที่จะแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อลดผลผลิตที่มีตำหนิให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ องค์ประกอบของแนวคิด TQM ได้แก่ การเสริมสร้างคุณภาพของงานในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการผลิต ควบคุมมิให้เกิดการเบี่ยงเบนในผลิตภัณฑ์ (มิให้ผลผลิตมีตำหนิ) สร้างทีมงานและการทำงานเป็นทีม ปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง/ไม่สิ้นสุด การมีส่วนร่วมของพนักงานอย่างสูงและความผูกพันต่อองค์การในภาพรวม/รอบด้าน อย่างไรก็ตามนับจากกลางคริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา กระแสการใช้เครื่องมือ TQM ในหน่วยงานราชการได้รับความสนใจลดลงเนื่องจากการหันมาดำเนินนโยบายลดขนาดขององค์การ (downsizing) และการแปรรูปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการอย่างจริงจัง (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 26, 175-76)

ประการที่สี่ การใช้สุดยอดตัวอย่างเป็นตัวแบบในการเปรียบเทียบ (Benchmarking) เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ โดยนำมาใช้ร่วมกับ TQM เพื่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์การให้เพิ่มสูงขึ้น วิธีนี้สามารถกระทำได้โดยการนำองค์การไปเปรียบเทียบกับองค์การอื่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยมพร้อมๆ กับทำการวินิจฉัยถึงการทำหน้าที่บางด้านที่เราสนใจเป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างละเอียด (เช่น การจัดการกระบวนการผลิต กระบวนการสั่งซื้อสินค้า ขั้นตอนการดำเนินงานทางการเงินขององค์การ การจัดรายการสินค้า ฯลฯ) การเปรียบเทียบดังกล่าวจะทำให้สามารถมองเห็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานขององค์การได้อย่างชัดเจน²

² เช่น สายการบิน Air Force ของสหรัฐอเมริกา ได้เปรียบเทียบกับสายการบิน British Airways เกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ในการลำเลียงอุปกรณ์ส่วนล่างของเครื่องบินที่ใช้รองรับการลงจอด (landing gear components) โดยสายการบิน Air Force ใช้เวลาทั้งสิ้น 117 วัน ในขณะที่สายการบิน British Airways ใช้เวลาเพียง 12 วันเท่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ซึ่งกลายเป็นสิ่งท้าทายให้ Air Force นำวิธีการของ British Airways มาใช้ ในฐานะเป็นสุดยอดตัวอย่าง เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการทำงานของ Air Force ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 26, 178).

ประการที่ห้า การรีเอนจิเนียริงกระบวนการทำงาน (Reengineering) คิดค้นโดย Michael Hammer วิธีนี้เริ่มต้นจากผู้บริการระดับสูงสุดโดยการยกเลิกวิธีคิดแบบเก่าที่แบ่งแยกงานออกเป็นฝ่ายเป็นแผนกตามความชำนาญเฉพาะด้าน Hammer เสนอให้ใช้วิธีคิดแบบใหม่ที่จำแนกงานตามกระบวนการ กล่าวคือ งานที่ดำเนินการต่อเนื่องกันจะถูกนำมารวมกัน ซึ่งกระบวนการหนึ่งๆ จะตัดผ่านแผนกแบบเก่าหลายแผนก กระบวนการหนึ่งๆ จะได้รับการปฏิบัติโดยพนักงานชุดเดียวกัน (ในรูปของทีมงาน) ตั้งแต่ต้นจนจบสิ้นกระบวนการ พนักงานแต่ละคนจะไม่ทำงานเฉพาะด้านในปริมาตรแคบๆ อีกต่อไป แต่จะทำงานหลายมิติหลายด้าน จนพัฒนาเป็นผู้ชำนาญการทั่วไป (generalists) มิใช่ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (specialists) เฉกเช่นในอดีตอีกต่อไป นอกจากนี้ การรีเอนจิเนียริงยังเสนอให้ยกเลิกการตรวจสอบ การควบคุม และการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาเนื่องจากงานเหล่านี้เป็นงานที่ไม่เพิ่มคุณค่าใดๆ ดังนั้นอำนาจจึงถูกกระจายมายังทีมงาน อันทำให้ทีมงานมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น ส่วนผู้บังคับบัญชาก็จะเปลี่ยนมาเป็นโค้ชคอยชี้แนะแก่ทีมงาน การจัดโครงสร้างองค์การมีลักษณะแบนราบโดยการบริหารกระบวนการงานจะกลายเป็นหน้าที่สำคัญของทีมงาน (Hammer and Champy, 1994)

ประการที่หก องค์การที่ให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน (Performance-based organization-PBO) เป็นรูปแบบการจัดการองค์การที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน (result-oriented) โดยเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการแบบมาตรฐานให้หันมาจัดตั้งแบบใหม่ในรูปของ “หน่วยงาน” (units) พร้อมกับลดการกำกับลงเพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีอิสระค่อนข้างสูง (คล้ายๆ กับบริษัทเอกชน) แต่ยังไม่ถึงกับแปรรูปเป็นเอกชน (privatization) เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวยังคงปฏิบัติการสำคัญที่เป็นงานของรัฐบาล (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 178, 192) การปรับองค์การในรูปของ PBO จะส่งผลให้องค์การมีโครงสร้างที่แบนราบมีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานมากขึ้น เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่ละหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตนเองอันนำไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ลดระเบียบข้อบังคับให้น้อยลง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงาน เน้นการทำงานเป็นทีม นำไปสู่ความคิดสร้างสรรค์ และสามารถ

ลดจำนวนบุคลากรลงได้อย่างมาก

เนื่องจาก MBO, TQM, PBO และ Reengineering ต่างเสริมสร้างพลังอำนาจให้พนักงาน (empowerment) เพื่อส่งเสริมให้พนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับที่จะนำเครื่องมือเหล่านี้มาใช้ก็คือ จะต้องดำเนินการ “เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ” เสียใหม่ แต่ประเด็นสำคัญก็คือ เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การนั้นวางอยู่บนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่มีต่อพนักงาน และการเปลี่ยนคุณลักษณะขององค์การเสียใหม่ โดยมีแนวคิดในการดำเนินการ 2 แนวคิดคือ แนวคิดมนุษยนิยมทางด้านองค์การ (organizational humanism)³ และแนวคิดการพัฒนาองค์การ (organization development-OD)⁴

³ แนวคิด organizational humanism ได้รับอิทธิพลจาก Douglas McGregor ในผลงาน “The Human Side of Enterprise” เขาได้พัฒนาแนวคิดการจัดการ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎี X ซึ่งวางอยู่บนฐานคติที่ว่า พนักงานโดยทั่วไปมีนิสัยขี้เกียจ ไม่ชอบทำงาน ไม่กระตือรือร้น เฉื่อยชา และขาดความคิดสร้างสรรค์ พวกเขาไม่สนใจที่จะติดตามว่าองค์การต้องการอะไร พนักงานประเภทนี้จะต้องใช้วิธีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องมิให้คลาดสายตา อันตรงข้ามกับทฤษฎี Y ที่มีฐานคติว่า คนเราชอบทำงาน โดยธรรมชาติสนุกสนานกับการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ และสามารถควบคุมดูแลตัวเองได้ พวกเขามีแรงจูงใจ มีศักยภาพที่จะพัฒนา มีความรับผิดชอบ และพร้อมที่จะกำกับพฤติกรรมของตนเองเพื่อมุ่งรับใช้เป้าหมายขององค์การ โดยที่ฝ่ายจัดการไม่จำเป็นต้องคอยดูแลพนักงานประเภทนี้ตลอดเวลา แต่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการที่จะต้องสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้พนักงานประเภทหลังนี้ได้ตระหนักรู้และสามารถพัฒนาลักษณะการของความเป็นมนุษยนิยมตามทฤษฎี Y ขึ้นมาในตัวของเขาให้ได้เสียก่อน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 178-79) ทฤษฎี Y ดังกล่าวนี้นี้ เป็นแนวคิดสำคัญของแนวคิดมนุษยนิยมทางด้านองค์การ.

⁴ แนวคิด organization development (OD) เป็นการนำทฤษฎี Y ไปพัฒนาต่อ

แนวคิด NPM มีจุดอ่อนสำคัญดังนี้ ประการแรก NPM สนใจการมีส่วนร่วมของพนักงานภายในหน่วยงาน ลดการกำกับพนักงานลง พร้อมกับเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่พนักงาน และสนับสนุนการทำงานเป็นทีมอย่างจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “การจัดการนิยม” (managerialism) และ “การบริโภคนิยม” (consumerism) แนวคิด NPM มีข้อดีในแง่ที่ “การแข่งขัน” จะทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการสาธารณะได้มากขึ้น และสามารถใช้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้น รวมทั้งเกิดความพึงพอใจในบริการมากขึ้น แต่จุดอ่อนสำคัญของ NPM ก็คือ แนวคิดนี้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010: 229) เนื่องจากมีฐานคิดว่าประชาชนโดยทั่วไปขาดความรู้ และไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินงานสาธารณะ ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์แต่ประการใดที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในขณะที่แนวคิด NPM เชื่อในวิธีการทางวิทยาศาสตร์และมองว่าความคิดเห็นรวมทั้งการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญมีคุณค่าอย่างสูง และมีความลึกซึ้งเพียงพอที่จะยึดถือเพื่อนำไปปฏิบัติได้

จุดอ่อนประการถัดมาก็คือ NPM เสนอให้ปรับโครงสร้างองค์การโดยการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีอิสระในการบริหาร

.....

โดยการนำของ Kurt Lewin แนวคิดนี้มองว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก โดยองค์การจะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับสิ่งแวดล้อม ก็ต่อเมื่อสมาชิกภายในองค์การมีความไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน สนับสนุนและให้ความร่วมมือต่อกัน การพัฒนาองค์การจะต้องใช้ “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” (change agents) หรือ “ที่ปรึกษา” (consultants) เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจเชื่อใจระหว่างพนักงานด้วยตนเอง หันมาเผชิญหน้ากับปัญหาขององค์การ ให้พนักงานเปิดใจกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เสริมสร้างความสนใจจดจ่อ ความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วม และเกิดความพึงพอใจ ความรับผิดชอบต่อตนเองและต่อกลุ่ม รวมทั้งมีความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ แนวคิดนี้ใช้ทฤษฎีจิตวิทยาในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของพนักงานที่มีต่อตัวเอง ต่อบทบาทของตน ต่อเพื่อนร่วมงาน และต่อองค์การ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 179).

จัดการ (คล้ายๆ กับบริษัทเอกชน) หน่วยงานต่างๆ จะได้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า แนวคิดดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการมุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้นอันคับแคบของหน่วยงาน (สร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้ใช้บริการ) มากเกินไป อันไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสังคมส่วนรวมที่มีลักษณะแตกต่างหลากหลายและกระจัดกระจาย (plural world of fragmentation) รวมทั้งยังอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนางานสาธารณะ (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองโดยส่วนรวม) อีกด้วย (Osborne, 2010a)

จุดอ่อนประการสุดท้าย NPM มองว่าภาครัฐเป็นผู้ให้บริการ ส่วนผู้รับบริการเป็น “ลูกค้า” โดยผู้ให้บริการจะต้องพยายามพัฒนาคุณภาพของบริการเพื่อให้สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ลูกค้าได้ การแสวงหาความต้องการของลูกค้าเป็นหน้าที่ของศูนย์ให้บริการ รวมทั้งลูกค้าสามารถยื่นข้อร้องทุกข์เพื่อเป็นกระบอกมายังศูนย์บริการ (feedback) เพื่อให้เกิดการพัฒนา/ปรับปรุงการให้บริการที่สามารถแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม ประชาชนในคริสต์ทศวรรษ 1990 หลายๆ พื้นที่ไม่ได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ประชาชนเหล่านี้ไม่ได้ต้องการเพียงบริการที่สร้างความพึงพอใจสูงสุดจากรัฐเท่านั้น แต่พวกเขากลับต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และมองว่าลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งต่างลุกขึ้นมาเพื่อเข้าร่วมเป็น “ภาคี” (partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รอรับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อแสวงหาความร่วมมือกับภาครัฐในรูปของ “เครือข่าย” (networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ (Pestoff and Brandsen, 2010: 229-30)

แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) เกิดในช่วงสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 ดังจะพบว่า เนื่องจากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ

ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาครัฐกิจ และภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด และจะพบว่าการจัดการภาครัฐในรูปของ TPA และ NPM จะยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลายๆ พื้นที่ แต่การจัดการสาธารณะในรูปแบบของ NPG ก็ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (Osborne, 2010a; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005b; Cheema, 2005)

เงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของ NPG (New Public Governance) ในทศวรรษที่ผ่านมา มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาสังคมในยุคปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง เกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ตามลำพัง นอกจากนี้รัฐยังมีทรัพยากรและงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดสรรสำหรับให้บริการแก่ประชาชน ที่ปัญหาและความต้องการของพวกเขาได้เพิ่มขึ้น และขยายขอบเขตออกไปอย่างมากได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงอีกด้วย (Cheema, 2005: 21) เช่น ความต้องการศูนย์เลี้ยงเด็ก สถานที่ออกกำลังกาย บ้านพักคนชรา ฯลฯ ที่นับวันมีความต้องการเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของจำนวนและคุณภาพของบริการ อันทำให้ลำพังภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตอบสนองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาที่มีความซับซ้อนยิ่ง อาทิ ภัยพิบัติสึนามิ น้ำท่วมใหญ่ แผ่นดินไหว ดินถล่ม ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาครัฐกิจ และชุมชน ต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ในแง่หนึ่งจึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการภาคีสาธารณะขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างภาคีต่างๆ สำหรับการทำงานไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ และ

ไม่พอใจที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005: 21) ขณะเดียวกัน พวกเขามีความต้องการและมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ รวมทั้งจัดการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเองเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการอันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น เช่น การฟื้นฟูตลาดน้ำเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งโดยปกติภาครัฐมักจะมองข้ามศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าว อันทำให้ชุมชนที่มองเห็นช่องทางในการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดอาชีพ สร้างรายได้ และการจ้างงานแก่ผู้คนในท้องถิ่น ชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ริเริ่มในการพัฒนาตลาดน้ำขึ้น โดยเป็นแกนนำในการเชิญหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม อันทำให้การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอยู่ในรูปของคณะกรรมการภาคีอันหลากหลายที่ร่วมมือกัน และจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้งระบบราชการแบบดั้งเดิม รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ที่มีขนาดใหญ่ ภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับ “ความประหยัดในขนาด” (economy of scale) แต่ในยุคปัจจุบันนี้กลับมองว่า องค์กรขนาดใหญ่ที่มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายและแผนกอย่างซับซ้อน ขึ้นตรงต่อกันตามสายการบังคับบัญชา และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อนนั้น ก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยืดดัดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันในตลาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์กร (downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (privatization) การปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ (restructuring) และการตัดตอนเพื่อนำไปให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วง (outsourcing) (Pestoff and Brandsen, 2010) ซึ่งการปฏิรูปองค์กรในหลายๆ รูปแบบดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ดำเนินการเพื่อเป้าประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง และคงปฏิเสธไม่ได้ว่าทั้งการลดขนาดในองค์กร และการตัดงบประมาณลงดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐหดแคบลงตามไปด้วย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับให้ภาครัฐกิจ ภาคประชาสังคม และ

ชุมชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะที่เป็น “ภาคี” เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (development of strong civil society) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้ง องค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่ม ผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ขบวนการภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้เมื่อสามารถ พัฒนาความเข้มแข็งให้เติบโตใหญ่ได้แล้ว ต่างต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (active subject) (Cheema, 2005: 19) โดยพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐใน การพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค ดังจะพบว่ากระบวนการนโยบาย ของรัฐในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา จะมีภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมอย่าง กว้างขวาง อันทำให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ และสร้างความขัดแย้งขึ้น เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐและสังคมสามารถปรับตัวต่อสถาน- การณ์ดังกล่าวได้ พร้อมกับเปิดใจกว้าง อดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย ซึ่ง จะทำให้สามารถจัดการความขัดแย้งให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับ กับเปลี่ยนพลังของความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ตอบ สอนงต่อปัญหาและความต้องการของทุกๆ ฝ่ายได้

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) สร้างปัญหาระดับโลกขึ้น (อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจที่กระทบไปยังประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว ฯลฯ) ปัญหาสังคมที่มีลักษณะข้ามชาติดังกล่าวนี้นี้ได้ทำให้รัฐชาติมีอาจแก้ไขได้ตามลำพัง อันนำไปสู่การทำลายขีดความสามารถของรัฐชาติในการแก้ไขปัญหาสังคมขึ้น พร้อมๆ กับก่อให้เกิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีลักษณะข้ามพรมแดน และเกิดแรง กดดันจากองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาทั้งหลาย (Cheema, 2005: 21) อันทำให้เกิดภาคีที่ให้ความสนใจต่อปัญหาขนาดใหญ่ กลายเป็นภาคีที่มีลักษณะข้ามพรมแดนได้ด้วย เช่น องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เข้าไปทำงานสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เชนเช่นเวทีทางด้าน

สังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญของแนวคิด NPG (New Public Governance) มีดังต่อไปนี้

ประการแรก การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม (decentralization) ทั้งการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรรวมทั้งการถ่าย โอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ การ กระจายอำนาจดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วน ร่วมในงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลาย เป็นภาคี/หุ้นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็ง เพื่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จในการ พัฒนาคนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและ กระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งในท้ายที่สุด⁵

.....

⁵ ผลดีของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาภาคประชาสังคม คือ 1) การ กระจายอำนาจส่งผลให้ภาคประชาสังคมมีโอกาสจัดตั้งตนเองและมีส่วนร่วม ในกระบวนการนโยบาย อันเป็นการเรียนรู้ประชาธิปไตยบนสมรรถภูมิที่เป็นจริง 2) องค์กรท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการ ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชั่นน้อยลง ซึ่ง ในระยะยาวจะทำให้พลเมืองได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้น 3) การ กระจายอำนาจจะช่วยลดการทำงานแบบยึดติดในระเบียบ ลำช้า ไม่ยืดหยุ่น และยึดติดในความเป็นทางการและมาตรฐานเดียวมากเกินไป เมื่ออำนาจการ ตัดสินใจและทรัพยากรถูกโอนย้ายไปให้แก่องค์กรท้องถิ่น จะทำให้ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานสาธารณะขึ้นอยู่กับคนในท้องถิ่นเอง อันจะ สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า รวมทั้ง แนวทางการพัฒนาที่คนท้องถิ่นเป็นผู้เลือก ในระยะยาวจะส่งผลให้ชาวบ้าน เกิดความรู้สึกลึกซึ้งและเป็นเจ้าของงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น 4) การกระจาย อำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบกันระหว่างส่วน กลางกับส่วนท้องถิ่น และ 5) การกระจายอำนาจจะเป็นการส่งเสริมให้ภาค ประชาสังคมได้มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง อันเอื้ออำนวยให้ภาคประชาสังคมเจริญเติบโตและเข้มแข็ง.

ประการที่สอง ในอดีตการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้นถือว่างานสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ภาครัฐรวมศูนย์และผูกขาดการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะทั้งหมด ส่วนประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับบริการ อันตรงข้ามกับแนวคิด NPG ที่มองว่า แม้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานสาธารณะ แต่รัฐจะไม่ผูกขาดงานสาธารณะไว้เป็นการกิจของตนแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป งานสาธารณะตามทัศนะของ NPG เป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้ ในขณะที่ภาครัฐไม่เพียงแต่เปิดกว้างต่อการเข้าร่วมของภาคีต่างๆ เท่านั้น แต่ยังได้ใช้วิธีการจูงใจและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนเข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวางอีกด้วย โดยภาคีต่างๆ สามารถเข้าร่วมได้ทั้งในรูปของอาสาสมัคร การได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการอย่างเป็นทางการ การรับเหมาช่วงงานบริการจากภาครัฐ ฯลฯ กระนั้นก็ตาม แม้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนเข้าร่วมดำเนินงานและให้บริการสาธารณะกันอย่างกว้างขวาง แต่ภาครัฐมีอาจผลกระทบความรับผิดชอบไปให้แก่ภาคีต่างๆ ได้ทั้งหมด ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง (steer, not row)

ประการที่สาม รูปแบบการดำเนินงานของการจัดการภาคีสาธารณะก็คือการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายอันประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลายๆ หน่วยงาน หลายๆ ระดับ องค์กรธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนภายในประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศอันหลากหลาย (Kennett, 2010) โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคีต่างๆ ที่เดินทางไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ) หรือจัดตั้งในรูปแบบถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการตลาดน้ำ ฯลฯ) การจัดการภาคีสาธารณะจะมีโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่างๆ มิได้จัดลำดับชั้นและไม่มีสายการบังคับบัญชา ไม่เป็นทางการ

สำหรับปัจจัยที่ผูกติด/ยึดโยงเครือข่ายต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การจัดการภาคีสาธารณะสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไว้วางใจ (mutual trust) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างสูงในการยึดโยงภาคีต่างๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน เพื่อผนึกกำลังให้การดำเนินงานสาธารณะสามารถก้าวไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จ การที่สมาชิกของภาคีให้ความไว้วางใจต่อกันจะก่อให้เกิดความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยการดำเนินงานร่วมกันยิ่งเสริมสร้างความไว้วางใจให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

ประการที่สอง บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (norms of social exchange) ในการจัดการภาคีสาธารณะจะให้ความสำคัญอย่างสูงต่อค่านิยมเกี่ยวกับการเสียสละเพื่อส่วนรวม และการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันอย่างไม่วู่วาม และความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและส่วนรวม ซึ่งถ้าหากค่านิยมดังกล่าวนี้สามารถครองใจสมาชิกจากภาคีต่างๆ ได้ ก็จะทำให้ภาคีต่างๆ ร่วมมือกันทำงานสาธารณะได้อย่างมีพลัง

ประการที่สาม สานเสวนาและการสื่อสารอย่างเข้มข้น (dialogue and intensive communication) เนื่องจากการจัดการภาคีสาธารณะประกอบด้วยผู้ร่วมงานที่มีทั้งอาสาสมัครและพนักงานประจำจากภาคีอันแตกต่างหลากหลาย ในแง่หนึ่งจึงพบว่า บ่อยครั้งที่เป้าประสงค์ของภาคีหนึ่งขัดแย้ง/เข้ากันไม่ได้กับเป้าประสงค์ของอีกภาคีหนึ่ง หรือขัดแย้งกับเป้าประสงค์ของส่วนรวม ดังนั้นในการจัดการภาคีสาธารณะจึงใช้การประชุมกันบ่อยๆ เพื่อปรับความเข้าใจระหว่างกัน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

ประการที่สี่ ภาวะผู้นำแบบกระจายแต่มีบูรณาการ (fragmented, but integrated leadership) เนื่องจากการจัดการภาคีสาธารณะมีองค์ประกอบของสมาชิกที่มาจากภาคีต่างๆ ในขณะที่แต่ละภาคีต่างมีผู้นำที่เป็นเอกเทศของตนเอง ในแง่หนึ่งทำให้เกิดภาวะผู้นำขึ้นอย่างกระจัดกระจายทั่วไป ในการจัดการภาคีสาธารณะจะต้องยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ แต่จะต้องใช้วิธีการประสานงานและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องและบ่อยๆ เพื่อเชื่อมโยงภาวะผู้นำแต่ละจุดให้สามารถประสานและเข้ากันได้อย่างมีบูรณาการ เพื่อนำไปสู่การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า การจัดการความขัดแย้ง (conflict management) ในการ

จัดการภาคีสาธารณะ อันประกอบด้วยภาคีอันแตกต่างหลากหลายที่เข้ามาร่วมกันทำงานเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จร่วมกัน ในแง่นี้จึงทำให้การจัดการภาคีสาธารณะมีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีวิธีการทำงานแตกต่างกัน และ/หรือมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้เองในการจัดการภาคีสาธารณะจึงให้ความสำคัญต่อการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งก็คือการอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย การเปิดใจกว้าง ใช้การเจรจาด้วยเหตุผลเป็นเครื่องมือ พยายามมองข้ามรายละเอียดที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องทำที่/ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว หากการจัดการภาคีสาธารณะที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ เชื่อใจ ยึดถือในค่านิยมของการเสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ย่อมทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ยาก และถ้าหากเกิดความขัดแย้งขึ้นก็จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย

แนวทางการศึกษาพัฒนาการของการจัดการสาธารณะในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบราชการสมัยใหม่ได้รับการสถาปนาขึ้นครั้งแรกนับจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดตั้งกระทรวงแบบสมัยใหม่เป็นครั้งแรกถึง 12 กระทรวง เพื่อรองรับภารกิจใหม่ๆ ของรัฐที่กำลังขยายตัวมากขึ้นเป็นทวีคูณ (อาทิ การศึกษาธิการ สาธารณสุข การพิจารณาความแบบสมัยใหม่ การจัดการทางการเงินการคลังแบบใหม่ การตำรวจอาชญากรรม ทหารอาชีพแบบใหม่ ฯลฯ อ้างจาก Rajchagool, 1994: 107-109) การขยายกลไกราชการส่วนภูมิภาคสู่จังหวัดต่างๆ อย่างครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และการใช้ระบบเงินเดือนแบบสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ระบบราชการในขณะนั้นประสบปัญหาสำคัญคือ ยังมีได้มีการแยกระหว่าง “งานหลวง” กับ “งานส่วนตัว” ออกจากกันอันทำให้ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะกลายเป็นสิ่งเดียวกัน (Ibid) นอกจากนั้นยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก และการคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย

การนำแนวคิด TPA มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเกิดขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกประโยชน์ส่วนตัวออกจากประโยชน์สาธารณะ และการนำระบบคุณธรรม (merit system) มาใช้ในการบริหารงานบุคคล นอกเหนือจากนี้ ระบบราชการไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ กล่าวคือ มีการสืบทอดต่อเนื่องมาอย่างยาวนานทางด้านโครงสร้างองค์กร การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างสูง เน้นเอกภาพในการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผูกขาดการเป็นผู้ให้บริการและการดำเนินงานสาธารณะ ละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน และรักษาค่านิยมการเป็นเจ้าคนนายคนเอาไว้อย่างแน่นหนา

ระบบราชการไทยเริ่มมีการปรับตัวเป็นครั้งแรกในช่วงพุทธทศวรรษ 2530 อันเกิดจากกระแสความคิดของ NPM และแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) กล่าวคือ มีการนำการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารราชการมากขึ้น ทั้งการเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการจาก “ความเป็นเจ้าคนนายคน” มาเป็น “ผู้ให้บริการแก่ประชาชน” หันมาเน้นความพึงพอใจของประชาชนในฐานะของผู้รับบริการ และการปฏิรูปขั้นตอนการให้บริการเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว โดยใช้รูปแบบการบริการแบบ “one-stop service” ส่วนแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้มีอิทธิพลให้เกิดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเปิดเสรีทางการค้า ลดการกักกัน/แทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ และการเปิดเสรีทางการเงิน (สมศักดิ์, 2544: 3-37) อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวได้ว่าระบบราชการไทยในพุทธทศวรรษ 2530 ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ผู้ที่นำเอาแนวคิด NPM มาใช้ในการบริหารระบบราชการไทยอย่างเอาใจจริงอาจได้แก่ รัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) เนื่องจากนายทักษิณมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของการบริหารธุรกิจภาคเอกชนอย่างสูง ดังนั้นจึงต้องการนำเอาแนวคิด เทคนิคและวิธีการบริหารจัดการธุรกิจภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารราชการไทย (ที่ถูกมองว่าขาดประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิภาพอยู่ในขณะนั้น) ประการแรก นายทักษิณได้เปรียบ “ประเทศไทย” เสมือนเป็น “บริษัทเอกชน” แห่งหนึ่ง และสมมุติให้ “ประเทศไทยเป็นบริษัทของข้าพเจ้า” (Thailand is my company. อ้างจาก Bowornwathana: 2004) ประการที่สอง ในการบริหารจัดการบริษัทประเทศไทยนั้น ได้สถาปนายกทักษิณขึ้นเป็น CEO สูงสุดของประเทศ (Prime minister as the super

CEO of the country.) โดยรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดมาไว้ที่ตัวของนายกรัฐมนตรี พร้อมๆ กับลดอำนาจและบทบาทในการตัดสินใจของรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงทั้งหมด ทุกสิ่งทุกอย่างถูกดึงมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ในระดับจังหวัดนั้น ได้ใช้ระบบผู้ว่า CEO ซึ่งรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมาไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และมีเอกภาพ ประการที่สาม นำระบบการจ้างงานของเอกชนมาใช้กับข้าราชการ คือการจ้างงานในรูปของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (ไม่ได้บรรจุเป็นข้าราชการ) รวมทั้งการจ้างงานตามสัญญา โดยเชื่อว่าจะทำให้ระบบการสรรหาและการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจเอกชน)

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นบริษัทเอกชน จำเป็นจะต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชาเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงต้องทำลายคู่แข่งขึ้นทางการเมือง โดยมองว่าระบบการตรวจสอบภายในเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ในเวลาเดียวกันก็ได้สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาล คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลไว้อย่างเบ็ดเสร็จ/เด็ดขาด และเสริมสร้างอำนาจอันแข็งแกร่งให้แก่ตัวของนายกรัฐมนตรี พร้อมๆ กับสลายพลังการตรวจสอบของฝ่ายค้าน แทรกแซงสื่อ แทรกแซงวุฒิสภา แทรกแซงองค์การอิสระ

การนำทฤษฎีการตลาด (marketing theories) มาใช้ในการรณรงค์ทางการเมืองผ่านนโยบายประชานิยมที่มองว่าพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตสินค้า/บริการ โดยมี “ประชาชน” เป็น “ลูกค้า” และ “นโยบายของพรรค” เปรียบเสมือนดั่ง “สินค้า” ในแง่นี้ จึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ “ลูกค้า” (ผู้มีสิทธิหย่อนบัตรเลือกตั้ง) เพื่อจะได้เลือกซื้อสินค้าโดยการทะเลาะแค้นนิยมให้แก่พรรค ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้นโยบายของพรรคกลายเป็นนโยบายที่เน้นประโยชน์ระยะสั้น ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายที่ระบุไว้ชัดเจน/เฉพาะเจาะจง เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย

เมื่อประเทศไทยถูกมองว่าเป็นบริษัทธุรกิจส่วนตัว ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่จะนำผลประโยชน์ของบริษัทมาใช้ส่วนตัว การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลแก่ญาติสนิทมิตรสหาย และการสนับสนุนแก่ผลประโยชน์ของพรรคพวกที่อยู่ฝ่ายเดียวกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระบบบักกิชินที่นำเอา NPM มาใช้อย่างสูงนั้น ได้ก่อให้เกิด

“จุดแข็งอันน่าตื่นตะลึง” พร้อมๆ สร้าง “จุดอ่อนอันน่าสะพรึงกลัว” ไปพร้อมๆ กัน จุดแข็งสำคัญได้แก่ ประสิทธิภาพอันสูงยิ่งของกระบวนการนโยบาย และพลวัตของระบบการดำเนินงาน รวมทั้งความพึงพอใจของพรรคพวกที่อยู่ฝ่ายเดียวกัน และกลุ่มเป้าหมายที่ได้ประโยชน์จากนโยบายประชานิยม ส่วนจุดอ่อนสำคัญก็คือ การทำลายระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ทำลายสถาบันทางการเมือง การทำลายระบบการตรวจสอบ ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย รวมทั้งนโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินและวิกฤตการณ์ทางการเงิน

ส่วนการนำแนวคิด NPG มาใช้ในระบบราชการไทยนั้น เกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกับการนำแนวคิด NPM มาใช้ แต่เกิดขึ้นกับนโยบาย/โครงการอันเฉพาะเจาะจงบางอย่างและเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ ดังจะพบว่ามีนโยบายหรือโครงการจำนวนไม่น้อยที่รัฐได้เปิดทางให้ภาคีต่างๆ (อาทิ ช่างบ้าน NGO ภาคธุรกิจเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในรูปของ “ภาคีสาธารณะ” รูปแบบต่างๆ ดังจะได้แสดงให้เห็นพอสังเขปตามลำดับ

กรณีของการจัดการน้ำ ซึ่งกรมชลประทานได้ขุดอ่างเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ทางด้านชลประทานแก่เกษตรกร โดยกรมชลประทานได้เปิดทางและสร้างเงื่อนไขให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำในรูปของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่กรมชลประทานทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเท่านั้น คณะกรรมการของเกษตรกรทำหน้าที่บริหารเพื่อก่อให้เกิดการจัดสรรน้ำไปยังสมาชิกอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งการบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำ และการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน (สายันต์, 2556: 14-36)

กรณีของโครงการป่าชุมชน ซึ่งกรมป่าไม้แทนที่จะผูกขาดการดูแลป่าแต่เพียงผู้เดียวเฉกเช่นในอดีต แต่พบว่าในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา กรมป่าไม้สนับสนุนให้ชาวบ้านได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนเพื่อทำหน้าที่ดูแลป่าที่อยู่ภายในบริเวณหรืออยู่ติดกับหมู่บ้าน โครงการป่าชุมชนทำหน้าที่สำคัญในการช่วยเป็นหูเป็นตาสอดส่องดูแลมิให้มีการตัดไม้ทำลายป่า การระดมชาวบ้านเข้าร่วมในกิจกรรมปลูกป่า และร่วมกิจกรรมทำแนวป้องกันไฟป่า โดยมีภาคีอื่นๆ เข้าร่วมกิจกรรมด้วย อาทิ โรงเรียน วัด สถานีตำรวจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

NGO และบริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจกรรม CSR (Corporate Social Responsibility) เป็นต้น (ปริดา, 2556)

กรณีของการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งพบว่าเมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงปี พ.ศ. 2554 และการเกิดภัยพิบัติสึนามิที่จังหวัดภาคใต้ในปี พ.ศ. 2546 พบว่าปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นในบริเวณกว้างและสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้คนและทรัพย์สินจำนวนมาก ภายหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรมดังกล่าวขึ้น พบว่ามีประชาชนกลุ่มต่างๆ เดินทางไปให้ความช่วยเหลือกันเป็นจำนวนมาก ทั้งชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ชนชั้นกลางในเมืองใหญ่ พนักงานบริษัทเอกชน NGO สมาคม มูลนิธิ อาสาสมัครชาวต่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งนั้น หากลำพังเจ้าหน้าที่รัฐเพียงฝ่ายเดียวมีอาจเข้าไปให้ความช่วยเหลือเพื่อการเยียวยาและฟื้นฟูชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากภาคีอันหลากหลาย ผู้ซึ่งเปี่ยมล้นไปด้วยจิตสาธารณะและพร้อมที่จะทำงานด้วยความเสียสละเพื่อส่วนรวม (สุริชัย และคณะ, 2550)

กรณีของการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ พบว่าหลายแห่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ อาทิ ชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน ผู้ประกอบการเอกชน สมาคมการท่องเที่ยว และหอการค้าจังหวัด เป็นต้น โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นบริหารจัดการ มีการกำหนดแนวคิดในการพัฒนาการท่องเที่ยวที่อยู่บนฐานของชุมชนร่วมกัน มีการกำหนดกฎระเบียบเพื่อก่อให้เกิดการกระจายประโยชน์แก่ภาคีต่างๆ อย่างเป็นธรรม และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (นักรบ, 2554: 141-163)

กรณีงานทางด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน พบว่าปัจจุบันนี้ตำรวจในพื้นที่มีได้ผูกขาดงานทางด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอีกต่อไป แต่ได้เปิดทาง/จูงใจให้ชาวบ้านในชุมชนได้มีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่เชิญผู้นำท้องถิ่นมาเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของสถานีตำรวจ การแต่งตั้งชาวบ้านบางคนขึ้นเป็น “ตำรวจบ้าน” เพื่อให้การช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น การดำเนินโครงการ “ฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน” โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจัดตั้งชาวบ้านให้คอยสอดส่องดูแลบ้านใกล้เคียงของกันและกัน (ณัฐกริช, 2556: 241-267) ซึ่งการเปิดทางให้

ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการกิจของตำรวจ ได้ทำให้ตำรวจทำงานง่ายขึ้นและเหนื่อยน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้โรงเรียนบางแห่งยังได้เปิดทาง/ชักจูงให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับทางโรงเรียนมากขึ้น นับตั้งแต่การแต่งตั้งผู้นำท้องถิ่นเป็นกรรมการโรงเรียน การแต่งตั้งผู้ปกครองเป็นกรรมการชั้นเรียนและกรรมการห้องเรียน การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเพื่อช่วยกันสอดส่องดูแลเด็กหนีเรียน เด็กมั่วสุม ปัญหาเสพติด ฯลฯ นอกจากนี้บางโรงเรียนยังได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอีกด้วย โดยมีการเชิญปราชญ์ชาวบ้านมาเป็นผู้สอน ซึ่งการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับชุมชนได้ส่งผลให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบการจัดการศึกษาศาสนาใหม่ อันจะทำให้ผู้เรียนได้รับประโยชน์จากการเรียนการสอนอย่างแท้จริง (มิใช่การท่องจำสิ่งนามธรรม/ไกลตัวที่นำไปใช้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้น้อยมาก)

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดการสาธารณะแบบ NPG ยังสามารถนำไปใช้ในการจัดการวิสาหกิจชุมชน การจัดการพลังงานขนาดเล็กภายในชุมชน การจัดการสวนสาธารณะในชุมชน การจัดการตลาดนัด การจัดการขยะ ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือบริษัทเอกชนที่ทำ CSR ในการจัดทำโครงการสาธารณะเพื่อส่วนรวมต่างๆ อาทิ การจัดที่พักและกิจกรรมแก่ผู้สูงอายุ การจัดการศูนย์เด็กเล็กภายในชุมชน ฯลฯ โดยคาดว่าในอนาคตประเทศไทยจะมีการจัดการแบบ NPG ในรูปแบบต่างๆ อย่างเด่นชัดมากขึ้น

unสรุป

บทความนี้ได้กล่าวถึงแนวคิดด้วยพัฒนาการของการจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา โดยได้จำแนกแนวคิดดังกล่าวออกเป็น 3 ระบบ คือ 1) ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) ซึ่งกำเนิดในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และครอบงำมาจนตลอดต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หลังจากนั้นก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์และเสื่อมถอยลงตามลำดับ แต่มีได้ดับสลายลงทั้งหมด 2) ระบบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management-NPM) กำเนิดในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 จากนั้นได้ขยายตัวมากขึ้นจนสามารถเข้าครอบงำระบบการ

บริหารจัดการภาคสาธารณะได้ในหลายประเทศ และ 3) ระบบการจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance-NPG) เกิดขึ้นตั้งแต่สิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม การจัดการสาธารณะทั้งสามระบบนั้นมีได้แสดงถึงวิวัฒนาการสายเดียว ที่ระบบหนึ่งเกิด/เจริญเติบโตและสลาย พร้อมกับถูกแทนที่ด้วยระบบที่สอง และต่อมาระบบที่สองถูกทำลายและแทนที่ด้วยระบบที่สามแต่ประการใด แต่ผลการศึกษาพบว่าพัฒนาการของการจัดการสาธารณะในห้วงกว่าร้อยปีที่ผ่านมาไม่สม่ำเสมอ มิได้เป็นเส้นทางสายเดียว มิได้หมายถึงความก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับ และไม่จำเป็นต้องมีระบบใดระบบหนึ่งเพียงระบบเดียว ดังจะเห็นว่า แม้ TPA ถูกท้าทายและเสื่อมสลายลง แต่ TPA ก็ยังคงสามารถปรับตัวเพื่อดำรงอยู่ร่วมกับ NPM และ NPG ไปพร้อมๆ กันได้ ดังนั้นการจัดการสาธารณะในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีลักษณะ hybrid ในรูปแบบต่างๆ อันเกิดจากการผสมของระบบการจัดการทั้งสามแบบ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบ TPA และ NPM ต่างก็มีจุดอ่อนด้วยกันทั้งสิ้น จนกระทั่งเกิด NPG ขึ้นมา แต่ระบบ NPG ซึ่งเกิดขึ้นใหม่ล่าสุดนั้น มิได้หมายถึงเป็นระบบการจัดการสาธารณะที่ดีที่สุดหรือเป็นระบบที่ไม่มีจุดอ่อนแต่ประการใด ในทางตรงข้าม NPG ซึ่งเพิ่มก่อกำเนิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้และยังคงมีอายุไม่มากนัก ดังนั้นจึงยังคงมีการพัฒนาไปได้ไม่มาก ในแง่นี้จึงก่อให้เกิดช่องว่างของความรู้ขึ้นค่อนข้างสูง อาทิ NPG ที่มีอิสระจากรัฐบาลกลางค่อนข้างสูงนั้น จะมี “ความสำนึกรับผิดชอบ” (accountability) อย่างไร? และการบริหารจัดการในรูปของภาคีสาธารณะที่ประกอบด้วยหลายๆ ฝ่ายนั้น จะมีการจัดการเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (interorganizational networks) ได้อย่างไร? จะมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอาสาสมัครกับองค์กรธุรกิจและหน่วยงานราชการได้อย่างไร? จะจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นภายในเครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่างๆ ได้อย่างไร? รวมทั้งรูปแบบภาวะผู้นำภาคีสาธารณะ (leaderships of public governance) ควรเป็นอย่างไร?

แน่นอนที่สุด NPG มีจุดแข็งในแง่ที่เปิดทางให้ภาคีต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย) ได้มีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานของรัฐและภาคีอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้ของ NPG ในปัจจุบันนี้ยัง

คงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนา NPG ต่อไปอีก โดยผ่านการวิจัยและพัฒนาในอนาคต (Osborne, 2010b) ซึ่งเมื่อถึงตอนนั้น คงจะสามารถประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของแนวคิด NPG ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น [๒]

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ณัฐกริช เปาอินทร์. (2556). “โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน : มุมมองของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล”, *การเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 3, กันยายน-ธันวาคม.
- นักรบเถียรอำ. (2554). “การจัดการตลาดน้ำบางน้ำผึ้งกับการสร้างชุมชนเข้มแข็ง”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, กุมภาพันธ์.
- ปริดา วาณิชภูมิ. (2556). *ความสำเร็จของการจัดการภาคีสาธารณะในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง*, ฤทธิ นิพนธ์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ฤทธิบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *องค์การและการบริหารจัดการ*, นนทบุรี : บริษัท ชิงค์ ปิยอนด์ บุ๊คส์ จำกัด.
- สายันต์ พูลจันทร์. (2556). “การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพในเขตสำนักชลประทานที่ 12”, *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2.
- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. (2550). *สังคมวิทยาสีนาไม : ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.).
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2544). “แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมกับความไม่ปลอดภัยทางสังคม”, *วารสารร่วมทุกข์*, ปีที่ 19, เล่มที่ 2.

ภาษาอังกฤษ

- Bovaird, Tony and Elke Löffler. (2005a). “Understanding Public Management and Governance”, in *Public Management and Governance*, Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) London: Taylor & Francis

- Group.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. (2005b). “The Changing Context of Public Policy”, in *Public Management and Governance*, Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- Bowornwathana, Bidhya. (2004). “Thaksin’s Model of Government Reform: Prime Ministerialisation through ‘A Country Is My Company’ Approach”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 12, No. 1, June.
- Broussine, Mike. (2005). “Public Leadership”, in *Public Management and Governance*, Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. Shabbir. (2005). *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*, A paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
- Crosby, Barbary C.; John M. Bryson; and Melissa M. Stone. (2010). “Leading Across Frontiers: How Visionary Leaders Integrate People, Processes, Structures and Resources”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Greve, Carsten and Graeme Hodge. (2010). “Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Hammer, Michael and James Champy. (1994). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York: Harper Business.
- Kennett, Patricia. (2010). “Global Perspectives on Governance”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Matheson, Alex; and Hae-Sang Kwon. (2005). “Public Management in Flux: Trends and Differences across OECD Countries”, in *Public Management and Governance*, Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- Mathiasen, David G. (1999). “The New Public Management and Its Critics”, *International Public Management Journal*, Vol. 2, No. 1.
- Mcquaid, Ronald W. (2010). “Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2010a). “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2010b). “Conclusion: Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Pestoff, Victor; and Taco Brandsen. (2010). “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?”, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Pestoff, Victor. (2010). *New Public Governance, Co-production & Third*

Sector Social Services, Institute of Civil Society Studies, Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden.

Peters, B. Guy. (2010). "Meta-governance and Public Management", in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.

Rajchagool, Chaiyan. (1994). *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*, Bangkok: White Lotus.

Rosenbloom, David H.; and Robert S. Kravchuk. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and law in the Public Sector*, Singapore: McGraw-Hill.

Suvicha Pouaree. (2012). *Bureaucracy in Theory and Reality*, unpublished paper, Graduate School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration.

รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา กับการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (The Developmental State and the Development in Pacific Asia)

เชษฐา พวงหัตถ์*

บทคัดย่อ

ผู้เขียนบทความได้ชี้ให้เห็นประสบการณ์การพัฒนาของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในบริบทของกรอบความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา แม้ว่าจะมีมุมมองทางทฤษฎีที่แตกต่างหลากหลายที่อธิบายลักษณะและเงื่อนไขของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ทว่าผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องใช้แนวคิดที่มีลักษณะของการบูรณาการเพื่ออธิบายการพัฒนาในภูมิภาคนี้โดยเน้นที่มุมมองเชิงสถาบันแนวเสรีนิยม และนำเอามุมมองแนววัฒนธรรมนิยมและแนวคิดโลกาภิวัตน์มาใช้อธิบายร่วมกัน ประเด็นสำคัญก็คือการสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวขึ้นมาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับพื้นฐานเชิงการเมือง-สถาบันของการพัฒนาซึ่งทั้งเป็นตัวกำหนดและถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม รวมถึงตลอดถึงทำหน้าที่จัดการกับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาระหว่างประเทศอันอยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของรัฐ ผู้เขียนเชื่อว่าการนำเอามุมมองที่ได้รับการสังเคราะห์ขึ้นมาเพื่อใช้ในการอธิบายเช่นนี้การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ควรถูกมองว่าเป็นแค่ปรากฏการณ์ทางเทคนิคอีกต่อไป ทว่าควรได้รับการวิเคราะห์ว่าเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองมากกว่า และสามารถทำความเข้าใจได้ก็แต่เฉพาะภายในกรอบ

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ความคิดเรื่องสถาบันของรัฐที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น โดยที่สถาบันดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องมีขีดความสามารถในการจัดระบบระเบียบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลาย รวมตลอดถึงใกล้เคียงประนีประนอมผลประโยชน์ทางสังคมที่แข่งขันต่อสู้กัน สิ่งที่มีผู้เขียนให้ความสำคัญในบทความนี้ก็คือการศึกษาการพัฒนาแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ที่มีลักษณะพลวัตระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ

คำสำคัญ : รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา; ผู้่งท่่านบิน; เสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐ; วัฒนธรรมนิยม; โลกานิยม

Abstract

The author, in this article, has taken an overview of the developmental experiences of Pacific Asia in the context of the conceptual and theoretical framework of the developmental state. Although there are different theoretical perspectives on the nature and conditions of the developmental state, it is possible to adopt an integrated approach to Pacific Asia development that is centred on the liberal institutionalist perspective and incorporates culturalist and globalist insights. Essentially, this would require recognition of the political-institutional foundation of development, which shapes and is shaped by culture and which mediated the effects of international exigencies outside the control of the state. From this synthesised perspective, the author believes, economic development must no longer be analysed as a technical phenomenon but as a political outcome, which can only take place within a framework of effective state institutions capable of regulating economic activities and reconciling conflicting social interests. What is called for, in this article, is a political economic approach to development, which examines the dynamic interaction between politics and economy.

Keywords: developmental state; “flying geese” formation; liberal institutionalism; culturalism; globalism

บทนำ

นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา มโนทัศน์และทฤษฎีเรื่องรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (developmental state)¹ ได้เข้ามาครอบงำกระแสความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ทั้งนี้เหตุผลสำคัญมาจากความก้าวหน้าในการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัดที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก² สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือประเด็น

¹ ผู้เขียนใช้คำแปลภาษาไทยจากคำภาษาอังกฤษ the developmental state ว่า รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ตามที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ใช้ในหนังสือชื่อ *วาทกรรม การพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะ และความเป็นอื่น* ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายละเอียดได้ใน ไชยรัตน์ (2549).

² เอเชียแปซิฟิก (Pacific Asia) ประกอบด้วยประเทศต่างๆ จำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย นอกเหนือไปจากการที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียแปซิฟิกมีความแตกต่างกันในเรื่องขนาดของประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงสร้างสังคมแล้ว ภูมิภาคนี้ยังมีความหลากหลายทั้งทางด้านวัฒนธรรมและจารีตประเพณี โดยมีศาสนาที่สำคัญๆ ของโลกอยู่ถึง 3 ศาสนาด้วยกันคือ ฮินดู พุทธ และอิสลาม เราสามารถแบ่งภูมิภาคนี้ออกเป็น 2 ภูมิภาคย่อยหรืออนุภูมิภาค (subregions) ตามลักษณะของจารีตประเพณี และโครงสร้างสังคม คือ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asia) และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia) โดยที่ในอนุภูมิภาคแรกนั้น จารีตทางวัฒนธรรมของลัทธิขงจื๊อ (Confucianism) ครอบงำ และมีโครงสร้างสังคมที่ไม่มีความแตกต่างหลากหลายภายใน ส่วนในอนุภูมิภาคหลังนั้น นอกจากจะมีศาสนาพุทธและศาสนาอิสลามเป็นระบบความเชื่อหลักที่ครอบงำแล้ว ยังมีความเป็นพหุทางวัฒนธรรม (multiculturalism) และมีโครงสร้างสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในอีกด้วย สิ่งหนึ่งที่สามารถเชื่อมโยงทั้งสองอนุภูมิภาคนี้เข้ามาอยู่ในภูมิภาคใหญ่อันเดียวกันได้ก็คือการมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกันของการเป็นอาณานิคม (colonialism) แม้ว่ารายละเอียดของประสบการณ์นี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน เชษฐา (2551).

และหัวข้อสำคัญๆ หลายอย่างที่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้เคยถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในทฤษฎีการพัฒนาสองทฤษฎีที่ครอบงำอยู่นั้น³ ถ้าไม่ถูกนำมาตีความกันใหม่ก็ถูกปรับเปลี่ยนเพิ่มพลังในการอธิบายด้วยการตรวจสอบเชิงประจักษ์กันใหม่ในด้านหนึ่ง รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) โดยตัวของมันเองนั้นสามารถสะท้อนให้เห็นความสอดคล้องกันของทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (modernisation theory) และทฤษฎีพึ่งพิง/ทฤษฎีระบบโลก (dependency/world system theory) ในการมองบทบาทที่จำเป็นของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง มุมมองต่างๆ ทางทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะและเงื่อนไขของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาได้นำเอาข้อถกเถียงที่มีอยู่ก่อนหน้านี้เกี่ยวกับความสำคัญของปัจจัยต่างๆ อย่างเช่นวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมภายนอกมาพิจารณาใหม่

ในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงที่มาของโมทัศน์รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) และรวมตลอดถึงมุมมองทางทฤษฎีหลักๆ ที่มีต่อมทัศน์นี้ โดยเฉพาะแง่มุมต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาประสบการณ์การพัฒนาของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

บทความชิ้นนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการกล่าวนำอย่างรวบรัดเพื่อแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยการใช้แนวคิด “ฝูงห่านบิน” (the flying geese formation) ซึ่งชี้ให้เห็นบทบาทนำของประเทศญี่ปุ่นโดยเฉพาะอิทธิพลด้านเทคโนโลยีและอุดมการณ์ที่มีต่อประเทศที่กำลังทะยานสู่การเป็นเสือเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ส่วนที่สองเป็นการนำมทัศน์รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) มาพิจารณาในบริบทของประสบการณ์การพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออก (East Asian NICs) โดยเฉพาะข้อถกเถียงเกี่ยวกับลักษณะสำคัญๆ ของรัฐตามตัวแบบนี้ ส่วนที่สามเป็นการพิจารณาถึงลักษณะและเงื่อนไขของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาจากแนวคิดทางทฤษฎีหลักๆ 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยมที่หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐ (liberal institutionalism) แนวคิดวัฒนธรรมนิยม (culturalism)

³ หมายถึง Modernisation Theory และ Dependency Theory ดูรายละเอียดใน เชษฐา (2550).

และแนวคิดโลกาภิวัตน์ (globalism) ส่วนสุดท้ายของบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะนำเอาข้อพิจารณาต่างๆ ที่ได้จากแนวคิดทางทฤษฎีเหล่านั้นโดยเฉพาะแนวคิดวัฒนธรรมนิยม และแนวคิดโลกาภิวัตน์มาสังเคราะห์เป็นแนวคิดเพื่อใช้ศึกษาการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

แนวคิด “ฝูงห่านบิน” (the flying geese formation) กับการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ก็มักจะต้องศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีว่าเรื่อง “ฝูงห่านบิน” (the flying geese formation) ด้วย แนวคิดนี้กล่าวถึงรูปแบบของการพัฒนาทางอุตสาหกรรม (industrialisation) อันเป็นลักษณะเฉพาะของภูมิภาคนี้ กล่าวโดยสรุป การพัฒนาอุตสาหกรรมในเอเชียแปซิฟิกแพร่กระจายจากจุดเริ่มต้นในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีญี่ปุ่นแสดงบทบาทนำ—บินอยู่หัวขบวนของฝูงห่าน—ในกระบวนการเข้าสู่ภาวะอุตสาหกรรมจากการเป็นประเทศแรกในภูมิภาคที่กลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม [ญี่ปุ่นได้เข้าร่วม OECD/องค์การเพื่อความร่วมมือทางด้านการเศรษฐกิจและการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1964] ญี่ปุ่นได้กลายเป็นทั้งแหล่งสนับสนุนหลักของภูมิภาคในด้านเงินทุนและเทคโนโลยี และเป็นตัวแบบของการพัฒนา ที่นำไปสู่การแพร่ขยายของการพัฒนาอุตสาหกรรมจากเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ ไปสู่มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย อีกต่อหนึ่ง ในระดับหนึ่งนั้น การปรากฏตัวของรูปแบบการพัฒนาของภูมิภาคนี้ช่วยให้คำทำนายทางทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์ชาวญี่ปุ่นชื่อคานามะ อาคามัตสึ (Kaname Akamatsu, 1896-1974) เป็นจริงขึ้นมา และอาคามัตสึก็เป็นผู้คิดค้นคำว่า “ฝูงห่านบิน” ขึ้นมาเป็นคนแรก

อาคามัตสึได้ตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นในทฤษฎีฝูงห่านบินของเขาเกี่ยวกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันตะวันตกของประเทศกำลังพัฒนาโดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นหลัก ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจจะทำหน้าที่เป็นตัวแบบของการพัฒนา และเป็นแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีให้กับประเทศที่ก้าวหน้าน้อยกว่า จากการได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวและการเดินตามแบบอย่างของประเทศที่ก้าวหน้าไปก่อนหน้านี้ ประเทศที่พัฒนาตามหลังจะค่อยๆ ปิด

ช่องว่างของความก้าวหน้าโดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีที่มีกับประเทศที่เป็นตัวแบบ และไต่ขั้นบันไดของการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระดับที่สูงขึ้น และเมื่อได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้นำ ประเทศเหล่านี้ก็จะสืบทอดกระบวนการดังกล่าวนี้ต่อไปเรื่อยๆ ให้กับประเทศที่ก้าวหน้าน้อยกว่าตน อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา การเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้กลับมีมิติของสังคมและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เมื่อความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้เข้มข้นมากขึ้น บรรดาผู้นำทางการเมืองทั่วภูมิภาคนี้ได้ยึดเอาญี่ปุ่นเป็นตัวแบบทั้งสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางการเมืองและสังคม ตัวอย่างที่ถูกนำมาพูดถึงกันมากก็คือ ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นที่จำกัดบทบาทของรัฐและระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเดียวครอบงำที่ทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพ

นายมหาเธร์ (Mahathir) อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย เป็นผู้นำคนหนึ่งที่ยกมาเล่าเด่นชัดจนชัดจนชัดแล้วซ้ำเล่าเกี่ยวกับความจำเป็นที่ประเทศอื่นๆ ในเอเชียแปซิฟิกจะต้อง “มองมาทางตะวันออก” (look East) [เช่น มองมาที่ญี่ปุ่น] ซึ่งตรงข้ามกับการมองไปทางตะวันตก เพื่อแสวงหาตัวแบบของการดำเนินนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “ฝูงห่านบิน” ได้ถูกนำไปใช้มากขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการคล้ายคลึงกันทางด้านวัฒนธรรมที่ถูกมองว่าจะช่วยนำพาประเทศต่างๆ มุ่งไปสู่การมีรูปแบบของการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากตะวันตก นักรัฐศาสตร์ตะวันตกอย่างลูเซียน พาย (Pye 1985: 1988) และแฮมมิลตัน พี. ฮันติงตัน (Huntington, 1993a, 1993b) ก็มีความเห็นสอดคล้องกับทฤษฎีนี้ที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม โดยเชื่อว่าคุณค่าแบบเอเชียที่ประเทศต่างๆ มีร่วมกันนี้ (Asian values) กำลังอยู่ในกระบวนการของการหลอมตัวเองให้กลายเป็นตัวแบบในการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะของเอเชีย ซึ่งวางพื้นฐานอยู่บนตัวแบบการพัฒนาของญี่ปุ่น

ผู้เขียนจะนำมุมมองด้านวัฒนธรรมกลับมาพิจารณาใหม่ในส่วนสุดท้ายของบทความ ในส่วนแรกนี้ผู้เขียนจะตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นว่าแนวคิด “ฝูงห่านบิน” ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับรูปแบบของการพัฒนาที่บางประเทศในภูมิภาคนี้มีร่วมกันโดยที่มีประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้เริ่มต้น หลังจากนั้นผู้เขียนจะมีย้อนกลับไปยังที่มาของโมทัศน์ที่มุ่งมั่นในการพัฒนา เพื่อจะพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับลักษณะและเงื่อนไขของการปรากฏตัวของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาจากแนวคิดทางทฤษฎี 3

ทฤษฎีอื่น ได้แก่ แนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยม (liberal institutionalism) แนวคิดวัฒนธรรมนิยม (culturalism) และแนวคิดโลกาภิวัตน์นิยม (globalism)

การพัฒนาตามตัวแบบรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

โมทัศน์รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาได้ถูกสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกโดยชาลส์เมอร์สจอร์ห์นสัน (Chalmers Johnson, 1982) เพื่อนำไปใช้อธิบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโมทัศน์นี้เพิ่งถูกนำเสนอขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากงานเขียนในยุโรปตะวันตกเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองระดับชาติ (Leftwich 1995: 1996) ในการสนับสนุนทางเลือกอื่นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้กับประเทศเยอรมนีซึ่งวางพื้นฐานอยู่บนการพัฒนาที่ตามมาทีหลัง (late development)⁴

⁴ อเล็กซานเดอร์ เกอร์เชนกรอน (Alexander Gerschenkron) ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า ลักษณะสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ในเยอรมนี รัสเซีย และยุโรปกลางนั้น คือการเริ่มต้นที่ล่าช้า เมื่อเทียบกับอังกฤษซึ่งปฏิวัติอุตสาหกรรมไปก่อน ทำให้ประเทศเหล่านี้ (late industrialisers) ตกอยู่ในเงื่อนไขประวัติศาสตร์ที่แตกต่างไปจากประเทศที่ก้าวไปก่อน (early industrialisers) มาก เป็นเหตุให้ต้องใช้วิธีการหรือรูปแบบในการระดมทุนและการบริหารเศรษฐกิจที่ผิดแผกไปจากประเทศที่เป็นต้นแบบ [เช่น อาศัยธนาคารและอุตสาหกรรมหนักมากเป็นพิเศษ] นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจก็จะต่างจากประเทศที่เข้าสู่การพัฒนาไปก่อน [เช่น รัฐมีบทบาทสูงในการระดมทุน และการขึ้นช่วยเหลือธุรกิจมากกว่าในประเทศที่ล่วงหน้าไปก่อน] อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert Hirschman) ได้นำความคิดของเกอร์เชนกรอนไปมองปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่สาม โดยคิดว่าปัญหาของโลกที่สามเป็นปัญหาอันสืบเนื่องจากการเริ่มพัฒนาที่ล่าช้ายิ่งกว่าประเทศที่ล่าช้าแห่งยุโรปเสียอีก เขาเรียกประเทศโลกที่สามว่า “late late industrialisers” [ดู Albert Hirschman, “The Political Economy of Import-Substituting Industrialisation in Latin America”, in Albert Hirschman, *A Bias for Hope* (New Haven : Yale University Press, 1971), pp. 86-123;

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวเยอรมันชื่อฟรีดริช ลิสท์ (Friedrich List) (List 1916) น่าจะเป็นคนแรกที่ได้นำเสนอความคิดเรื่องรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ข้อถกเถียงหลักของลิสท์อยู่ตรงแนวคิดพาณิชย์นิยม (mercantilism) ที่ว่าประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมล่าช้ากว่าอย่างเช่นประเทศเยอรมนีนั้น ต้องอาศัยรัฐที่เข้มแข็งทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เพิ่งเริ่มเดินเตาะเตาะเพื่อจะได้สามารถก้าวออกไปข้างหน้าอย่างมั่นคง จนในที่สุดสามารถแข่งขันกับประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจพัฒนาแล้วอย่างประเทศอังกฤษได้สำเร็จ สารัตถะของการนำเสนอกรณีการปกป้องคุ้มครองการค้าของลิสท์น่าจะอยู่ที่การประวิงเวลาการเปิดโอกาสให้มีการค้าเสรีตามแนวคิดของอดัม สมิท (Adam Smith) และประสบการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษตามแนวทางนี้ออกไป (Levi-Faur 1997)

แนวคิดของลิสท์ได้ถูกนำมาพูดถึงในเวลาต่อมาโดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่ออเล็กซานเดอร์ เกอร์เชนกรอน (Alexander Gerschenkron) ซึ่งได้อธิบายว่า

.....

pp. 94-96] นักเศรษฐศาสตร์การเมืองแห่งสำนักว่าด้วยความด้อยพัฒนา (underdevelopment) และสำนักทฤษฎีพึ่งพิง (dependency) ก็มีความเห็นทำนองนี้ แต่ในขณะที่แนวคิดแบบเกอร์เชนกรอนมองการเริ่มพัฒนาช้าว่ามีข้อได้เปรียบ [เช่น มีตัวอย่างให้เห็น หรือมีเทคโนโลยีที่ประเทศผู้ก้าวหน้าไปก่อนสร้างไว้ให้แล้ว] และข้อเสียเปรียบ [เช่น จะต้องก้าวไปอย่างรีบเร่ง ปฏิบัติภารกิจหลายๆ อย่าง หรือหลายๆ ขั้นตอนในเวลาเดียวกัน ทำให้เกิดความตึงเครียดในระบบสูง] นักคิดทั้งสองสำนักหลังมักมองผลแห่งความล่าช้าไปในทางลบอย่างเดียว โดยเชื่อว่าความล่าช้าในการเริ่มต้นทุนนิยมจะทำให้โลกที่สามจมปลักอยู่ในความด้อยพัฒนาตลอดไป ไม่มีทางตามทันประเทศตะวันตก [นี่คือจุดเริ่มต้นของสำนักด้อยพัฒนา] หรือถ้าหากพัฒนาไปได้ ก็ไม่มีทางเป็นอิสระจากประเทศที่ล่วงหน้าไปก่อน [นี่คือจุดเน้นของสำนักพึ่งพิง ตัวอย่างเด่นๆ ของนักคิดสำนักนี้ ได้แก่ F.H. Cardoso & E. Faletto in *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1979); นักคิดแนว “Triple Alliance” เช่น Peter Evans ก็จัดอยู่ในสำนักนี้] พวกนี้มองว่าโลกที่สามบางประเทศจะพัฒนาการผลิขึ้นได้ แต่ก็คงอยู่ในวงจรของโลกตะวันตกตลอดไป.

ประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมของยุโรปภาคพื้นทวีป (continental Europe) มีลักษณะของ “ระบบที่เบี่ยงเบน” ออกจากการสร้างความเป็นอุตสาหกรรมแรกเริ่มในประเทศอังกฤษ (Gerschenkron 1962: 44) สิ่งที่เป็นลักษณะร่วมของเศรษฐกิจในยุโรปก็คือบทบาทหลักของรัฐในการสร้างความเป็นอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นบทบาทที่เกอร์เชนกรอนชี้ให้เห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเกิดจากการมีสถานะร่วมกันของการเป็นสังคมที่เริ่มการพัฒนาล่าช้า (late developers)

ในงานศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น จอห์นสันได้ปรับขยายแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นล่าช้า (late development) ซึ่งตัวเองมองว่าเป็นผลโดยตรงของการตัดสินใจทางการเมืองที่มุ่งมั่นจะพัฒนาด้านอุตสาหกรรม จอห์นสันชี้ให้เห็นว่าประเทศพัฒนาตามมาทีหลัง (Johnson 1995a: 45) จำเป็นต้องมีระบอบการเมืองที่สามารถระดมพลังจากสังคมให้หันมาทุ่มเทความพยายามไว้กับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ในทฤษฎีของจอห์นสัน รูปแบบพื้นฐานของระบอบดังกล่าวมี 2 รูปแบบ ได้แก่ ตัวแบบเบ็ดเสร็จแนวเลนิน-สตาลิน (the Leninist-Stalinist totalitarian model) และตัวแบบอำนาจนิยมแนวบิสมาร์ก-เมอิจิ (the Bismarckian-Meiji authoritarian model) ระบอบทั้งสองรูปแบบล้วนมุ่งกำหนดเป้าหมายที่แน่ชัดตายตัวให้กับสังคม รวมตลอดถึงการบังคับให้มีการออมทรัพย์ในสังคม มุ่งเน้นการค้าพาณิชย์และการให้ความสำคัญกับระบบราชการ ตัวแบบที่สองซึ่งกำหนดให้รัฐมีบทบาทชี้้นำการพัฒนาแนวทุนนิยม (the capitalist developmental state/CDS) โดยมีประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นในยุคจักรวรรดิเป็นต้นแบบนั้น ให้ความสำคัญกับวิธีการในการทำให้ตลาดมีการปรับตัวเพื่อรองรับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่ว่าขณะที่ตัวแบบแรกซึ่งมุ่งสลายเศรษฐกิจแบบตลาดในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีรัฐควบคุมชี้นำ ตัวแบบที่สองหรือ CDS จะใช้ตลาดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรม

รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาแบบประเทศญี่ปุ่น

ในช่วงสองทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเติบโตอย่างรวดเร็วแซงหน้าเศรษฐกิจของประเทศอื่นๆ ในตะวันตก ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neo-classical economic theory)

ได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อนักวิชาการชาวตะวันตกในการอธิบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น แน่นอนว่าทฤษฎีนี้ใช้การได้อย่างดีเนื่องจากมองการเติบโตอย่างรวดเร็วแทบไม่น่าเชื่อของประเทศญี่ปุ่นว่าเป็นผลของการมีรัฐที่ใช้นโยบายเศรษฐกิจเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการเอกชนสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในตลาดได้ ประจักษ์พยานที่ถูกนำมาใช้อืนยันมุมมองนี้บ่อยครั้งทีเดียวก็คือการที่ประเทศญี่ปุ่นเก็บภาษีและใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารงานภาครัฐในอัตราที่ต่ำ [ต่ำกว่าการประมาณการของ OECD หรือองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development)] อันนำไปสู่การมีระบบราชการขนาดเล็ก การใช้งบประมาณด้านนโยบายสังคมของภาครัฐด้วยจำนวนเงินที่ไม่สูงมากนักก็นำไปสู่การให้ความสำคัญกับระบบสวัสดิการน้อยมาก รวมตลอดถึงวิสาหกิจที่เป็นของรัฐมีจำนวนน้อยมาก นักเศรษฐศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกจึงได้ประกาศว่ารัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่กระจายทรัพยากรอันมีผลให้สามารถบรรลุประสิทธิผลทางเศรษฐกิจในระดับสูงสุดได้ (Patrick and Rosovsky 1976)

อย่างไรก็ดี การตีความการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเช่นนี้ได้ถูกท้าทายอย่างหนักในปี ค.ศ. 1982 เมื่อชาลส์เมอร์ส จอห์นสัน (Chalmers Johnson) ได้ตีพิมพ์ผลงานที่สร้างความสั่นสะเทือนให้กับแวดวงวิชาการชื่อ *MITI and the Japanese Miracle* จากการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของนโยบายด้านอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น จอห์นสันได้สร้างมโนทัศน์ “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาแนวทุนนิยม” (“capitalist development state” หรือ CDS) ขึ้นมาเพื่อใช้อธิบายเศรษฐกิจการเมืองของประเทศญี่ปุ่นช่วงหลังสงคราม เป้าหมายหลักของจอห์นสันของการใช้มโนทัศน์อันนี้ก็คือต้องการชี้ให้เห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแนวนีโอคลาสสิกเป็นกรอบความคิดที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อธิบายความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นในช่วงหลังสงคราม แทนที่จะเป็นระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีตามความเชื่อของนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก จอห์นสันกลับยืนยันว่ารัฐของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวแบบ CDS ซึ่งมีบทบาทอย่างแข็งขันในการชี้นำตลาดเพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายทางการเมือง ไม่ใช่เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ จอห์นสันกล่าวในหนังสือของเขาว่า “รัฐญี่ปุ่น

ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ความเป็นอิสระจากหรือถึงขั้นสามารถเอาชนะคู่แข่งของตนให้ได้มากกว่าที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ความมั่งคั่งของภาคเอกชน การค้าที่สร้างผลกำไรมหาศาล หรือเป้าหมายอื่นๆ ที่ถูกกำหนดโดยเศรษฐกิจ” (Johnson 1995b: 105)

ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ อำนาจนิยม และนโยบายด้านอุตสาหกรรม

ตามข้อเสนอของจอห์นสัน รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น (the Japanese developmental state) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic nationalism) ซึ่งเป็นพลังขับเคลื่อนสำหรับการพัฒนา, การปกครองแบบอำนาจนิยม (authoritarian rule) ซึ่งเป็นบริบททางการเมืองของการกำหนดความเร่งด่วนของนโยบาย, และการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมโดยข้าราชการที่มีความสามารถทางด้านเทคนิค [หรือเทคโนแครต (technocrats)] รากเหง้าของชาตินิยมทางเศรษฐกิจสามารถสืบสาวย้อนกลับไปที่การปฏิรูปสมัยเมจิ (the Meiji reforms) เมื่อคริสต์ทศวรรษ 1870 เมื่อรัฐได้เข้ามามีบทบาทชี้นำการสร้างความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) เพื่อป้องกันประเทศจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ในช่วงระหว่างสงคราม (โลกทั้งสองครั้ง) จักรวรรดินิยมญี่ปุ่นเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และในช่วงหลังสงคราม (โลกครั้งที่สอง) การสนับสนุนการส่งออกและการแข่งขันเพื่อเข้าไปมีส่วนแบ่งในตลาดโลกได้เข้ามาแทนที่การขยายดินแดนและการทำสงครามของจักรวรรดินิยมในอดีต ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1870 เป็นต้นมา บทบาทหลักของรัฐญี่ปุ่นอยู่ที่การแสวงหาเส้นทางในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันในฐานะเป็นมรรควิธีในการสร้างหลักประกันให้กับความอยู่รอดของชาติมากกว่าที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค (ชาวญี่ปุ่น)

หัวใจของตัวแบบรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นตามข้อเสนอของจอห์นสันอยู่ที่ชนชั้นนำแบบอำนาจนิยม (authoritarian elite) ที่รักษากำนาจของตนเองด้วยการสร้างพันธมิตรแนวอนุรักษ์นิยม หลังสงคราม (โลกครั้งที่สอง) เป็นต้นมา ตัวแสดงหลักในพันธมิตรดังกล่าวก็คือพรรคเสรีนิยม

ประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) หรือ LDP ซึ่งครอบงำการเมืองของประเทศญี่ปุ่น และบรรดาข้าราชการที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ชนชั้นนำดังกล่าวนี้สนับสนุนความภูมิใจในชาติในฐานะเป็นแรงกระตุ้นของการพัฒนาและหันเหความสนใจไปจากการพัฒนารัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยเป็นเพียงโฉมหน้าของประเทศญี่ปุ่นยุคหลังสงครามที่ทำให้พรรค LDP ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาคธุรกิจประสบความสำเร็จในการครองเสียงข้างมากในรัฐสภาเมื่อนักการเมืองได้ครองอำนาจ พวกเขาเป็นแค่ “ผู้กุมบังเหียน” ขณะที่ข้าราชการ “ทำหน้าที่ปกครอง” โดยร่วมมือกับนักธุรกิจ จอห์นสันเชื่อว่าการแบ่งแยกที่ไม่ได้แสดงออกอย่างโจ่งแจ้งโดยตรงระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ คือสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้กับข้าราชการในการทำหน้าที่ปกครองและทำให้ระบบราชการกลายเป็นพื้นที่ที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของชาติที่เป็นอิสระจากแรงกดดันจากภาคสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้ทำให้ข้าราชการนอกจากจะปกครองด้วยความชอบธรรมแล้ว ยังสามารถทำงานโดยปลอดจากข้อเรียกร้องของสังคม

อย่างไรก็ดี ระบอบอำนาจนิยมก็เป็นเพียงลักษณะอย่างหนึ่งของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ลักษณะที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันอีกอันหนึ่งก็คือ ความสามารถของระบบราชการดังที่ปรากฏออกมาให้เห็นในนโยบายด้านอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงของประเทศญี่ปุ่น ตามทฤษฎีของจอห์นสัน นโยบายด้านอุตสาหกรรมเป็นลักษณะสำคัญที่เป็นตัวกำหนดความเป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นรัฐที่เข้าไปแทรกแซงอย่างเข้มข้นในการกำหนดโครงสร้างให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติ รัฐบาลไม่เพียงแต่จัดสรรความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาและให้การสนับสนุนด้านการเงินเท่านั้น ทว่ายังได้วางมาตรฐานในการทำงานที่มีลักษณะทั้งเป็นการให้รางวัลและเป็นการลงโทษแก่บริษัทต่างๆ แม้ว่าบรรดานักวางแผนด้านอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญแก่การประกอบการและตลาดที่เสรี กระนั้นจอห์นสัน (Johnson 1982) ก็ยังตั้งข้อสังเกตว่านักวางแผนเหล่านี้มีความเชื่อมั่นว่าพลังของตลาดเพียงอย่างเดียวคงไม่พอที่จะทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นยักษ์ใหญ่ด้านอุตสาหกรรมอย่างที่เป็นอยู่ขณะนี้ เป้าหมายดัง

กล่าวเหล่านั้นล้วนถูกกำหนดโดยชนชั้นนำของรัฐที่อยู่ในระบบราชการของประเทศญี่ปุ่น “แต่การที่จะลงมือปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว พวกเขาจะต้องแทรกแซงเข้าไปในตลาดเพื่อกำหนดโครงสร้างให้กับตลาดและฉวยใช้ประโยชน์จากโครงสร้างที่ตนเองเป็นผู้กำหนด เพื่อให้เอกชนผู้ประกอบการซึ่งต้องคอยตอบสนองต่อทั้งสิ่งที่เป็แรงจูงใจและต่อปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มีส่วนช่วยให้ตลาดทำงานให้กับรัฐ” (Johnson 1995a: 46)

กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (the Ministry of International Trade and Industry) หรือ MITI เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอุตสาหกรรมและนำเอานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้ก็คือการกำหนดขีดลงไปว่าอุตสาหกรรมใดบ้างที่จะได้รับการพัฒนาและการนำเสนอวิธีการให้การสนับสนุนที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ให้กับอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมตลอดถึงการกำกับควบคุมการแข่งขันในภาคส่วนที่มีความสำคัญเพื่อสร้างหลักประกันให้เกิดการเติบโตใหญ่ขยายตัวอย่างมีประสิทธิภาพ (Johnson 1982: 315) นอกเหนือจากการให้ความคุ้มครองทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว จอห์นสันยังได้ชี้ให้เห็นปัจจัยเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะอีก 3 ประการ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของระบบราชการ ได้แก่ ระบบการคัดสรรคนบนพื้นฐานของคุณธรรมซึ่งทำให้ได้คนที่มีความสามารถอย่างสูงมาทำงานให้กับระบบราชการ, การรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการให้อยู่ที่หน่วยงานเพียงหน่วยเดียว และการสถาปนาความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งทำให้การติดต่อ การให้คำปรึกษา การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปได้อย่างสะดวกราบรื่น

ตัวแบบรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาตามข้อเสนอของจอห์นสันโดยพื้นฐานแล้วเป็นระบอบของการเจ้าระดมสรรพกำลังที่รวมศูนย์อยู่ที่พันธมิตรแนวอนุรักษ์นิยม ซึ่งแสวงหาทางรักษาอำนาจปกครองด้วยการมุ่งเอาชนะทางด้านเศรษฐกิจในตลาดโลกอย่างต่อเนื่อง พันธมิตรดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ทำหน้าที่กำหนดเครือข่ายนโยบายของความสัมพันธ์ที่มีต่อกันในการบังคับควบคุมตลาด เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตและการค้าของชาติบนพื้นฐานของการสนับสนุนการส่งออกและการผลิตควบคู่ไปกับการแสวงหาทางมิให้มีการนำเข้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศ

ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) กับ การพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ระบอบราชการ-อำนาจนิยม (BAIRs)

การพัฒนาเศรษฐกิจตามตัวแบบของญี่ปุ่นตามข้อเสนอของจอห์นสันในเวลาต่อมาได้กลายเป็นหลักการอันใหม่ที่ใช้อธิบายเศรษฐกิจการเมืองของประเทศญี่ปุ่น กรอบความคิดของจอห์นสันเรื่องรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาแบบทุนนิยม (CDS) ได้ถูกนำไปใช้กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก บทบาทหลักของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ถูกมองว่าเป็นลักษณะร่วมกันอย่างหนึ่งของประเทศต่างๆ ทั้งหมดที่ก้าวขึ้นสู่การเป็นเสือเศรษฐกิจ (tiger economies) แม้ว่าเป็นที่ยอมรับกันว่าบทบาทของรัฐด้านนี้ในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปทั้งในแง่ของรูปแบบและประสิทธิภาพ (Amsden 1985; 1989; Cumings 1987; Alam 1989; Wade 1990; Castells 1992; Rodan et al. 1997)

ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออก (the East Asian NICs) ได้ถูกมองว่ามีลักษณะเฉพาะที่คล้ายคลึงกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาแบบญี่ปุ่น เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นเพราะมรดกทางประวัติศาสตร์ของการถูกปกครองแบบอาณานิคมโดยประเทศญี่ปุ่น [ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวัน] และอีกส่วนหนึ่งมาจากมรดกทางวัฒนธรรมของลัทธิขงจื๊อที่มีร่วมกัน เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้ได้ถูกขับเคลื่อนโดย “ภารกิจทางประวัติศาสตร์” (“historical mission”) เพื่อความอยู่รอดของชาติและการสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการปกครอง ขีดความสามารถของรัฐในการให้การสนับสนุนและการคงไว้ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจมาจากความสามารถในการกดบังคับเพื่อครอบงำและมีอำนาจเหนือผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคมพอๆ กับมาจากความสามารถเชิงสถาบันในการชี้นำและโน้มน้าวผลประโยชน์ต่างๆ ให้ยอมโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายของรัฐ (Johnson 1987; Weiss and Hobson 1995)

เพื่อชี้ให้เห็นว่าประเทศ NICs ในเอเชียตะวันออกมีความแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นในช่วงหลังสงคราม คูหมิง (Cumings 1987) เรียกประเทศในกลุ่มแรกว่ามีลักษณะของการเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ระบอบราชการ-อำนาจนิยม (bureaucratic-authoritarian industrializing regimes หรือ BAIRs) ประเทศที่ใช้ระบอบราชการ-อำนาจนิยมขึ้นนำควบคุมการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือ BAIRs

มีรูปแบบของเศรษฐกิจการเมืองที่คล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นในแง่ที่ว่า ตลาดเป็นเครื่องจักรขับเคลื่อนไปสู่การเติบโตใหญ่ขยายตัวทางเศรษฐกิจและรัฐอำนาจนิยมเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร (Simone and Feraru 1995: 163) อย่างไรก็ตามขณะที่ประเทศญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามใช้ “ระบอบอำนาจนิยมแบบอ่อน” (“soft authoritarianism”) ในการหว่านล้อมชักจูงและเจรจาต่อรองเพื่อสร้างความมั่นใจว่าภาคธุรกิจยินยอมทำตามการชี้แนะของรัฐบาล แต่ประเทศที่ใช้ระบอบราชการ-อำนาจนิยมขึ้นนำควบคุมการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือ BAIRs มักเลือกใช้วิธีการต่างๆ ในการใช้อำนาจที่รุนแรงในการกดบังคับและควบคุม พรรคที่คุมอำนาจรัฐแบบเลนิน (the Leninist-style party-state) ในประเทศไต้หวันและประเทศสิงคโปร์และการปกครองระบอบทหาร (the military rule) ของประเทศเกาหลีใต้ ได้ถูกมองว่ามีการทำหน้าที่เหมือนกันกับการปกครองที่พรรคเดียวครอบงำ (one-dominant-party rule) ในประเทศญี่ปุ่นในยุคหลังสงคราม

มุมมองทางทฤษฎี (theoretical perspectives) เกี่ยวกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

การให้ความสำคัญอย่างมากกับความสามารถในการพัฒนาของรัฐในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนำไปสู่มุมมองทางทฤษฎีที่แตกต่างกันเกี่ยวกับลักษณะและเงื่อนไขของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา กล่าวอย่างกว้างๆ มุมมองเชิงทฤษฎีที่มีการพูดถึงกันมากมีอยู่ 3 มุมมอง ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยมที่หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐ (liberal institutionalism) แนวคิดวัฒนธรรมนิยม (culturalism) และแนวคิดโลกนิยม (globalism) ขณะที่แนวคิดอันแรกมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับลักษณะที่เป็นสากล (universal nature) ของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา แนวคิดสองอันหลังกลับพุ่งความสนใจไปที่ปัจจัยอันมีลักษณะเฉพาะอย่างวัฒนธรรม (culture) ตำแหน่งแห่งที่ทางภูมิศาสตร์ (geographical location) และจังหวะเวลา (timing) ในส่วนต่อไปนี้ของบทความผู้เขียนจะพิจารณาในเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับมุมมองเหล่านี้แต่ละมุมมองทางทฤษฎีเพื่อต้องการชี้ให้เห็นความเกี่ยวข้องที่มีกับการนำไปใช้ในการอธิบายเศรษฐกิจและการเมืองของบางประเทศในภูมิภาคนี้

○ แนวคิดเสรีนิยมที่หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐ (liberal institutionalism)

แม้ว่าทฤษฎีรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาได้ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อตอบโต้กับสิ่งที่ผู้ให้การสนับสนุนทฤษฎีนี้มองว่าเป็นการตีความที่ผิดพลาดเกี่ยวกับปฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออก แต่นักทฤษฎีแนวนีโอคลาสสิกก็เป็นคนกลุ่มแรกที่ทำให้การต้อนรับทฤษฎีนี้ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับรัฐอย่างยิ่ง หรือทฤษฎีแนวรัฐนิยม (statist theory) อย่างไรก็ดี จากการที่หลักฐานหลายต่อหลายอย่างชี้ให้เห็นว่ารัฐในประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้เข้าไปแทรกแซง ไม่ใช่ในลักษณะของ “การทำให้ตลาดมีการปรับตัว” (market-conforming) ทว่าในลักษณะของ “การชี้นำควบคุมตลาด” (market-guiding) กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ได้ถูกสถานการณ์ดังกล่าวบีบบังคับให้ต้องผ่อนคลายความตึงเครียดต่อนโยบายการโจมตีลง สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกได้เริ่มปรับเปลี่ยนท่าทีจากที่เคยมองรัฐที่มีบทบาทน้อยมากมาสู่การให้มอง “ความสามารถในการแทรกแซงของรัฐ” ด้วยทฤษฎีแบบเสรีนิยม (a liberal view of “competent state intervention”) (World Bank 1991a) นั่นก็คือการยอมรับความสำคัญของพื้นฐานเชิงสถาบันของทุนนิยมซึ่งเป็นเรื่องที่นักทฤษฎีที่ศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจแนวนีโอคลาสสิกก่อนหน้านี้ไม่เคยให้ความสนใจ

การทำความเข้าใจรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาจากมุมมองเชิงสถาบันไม่ใช่ทั้งการอธิบายรัฐและการกำหนดว่ารัฐต้องเข้าไปยึดกุมตลาด ทว่ามุมมองดังกล่าวนี้เป็นการเคลื่อนย้ายข้อถกเถียงไปจากประเด็นเรื่องการให้ความสำคัญกับบทบาทของตลาดกับการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐ ครูเกอร์ (Krueger 1992: 35) ชี้ว่าปัญหานี้ไม่สามารถหาข้อยุติได้จากภายในตัวระบบเนื่องจากไม่ได้นำเอาบริบทเชิงสถาบัน (institutional context) ของตลาดมาพิจารณา ในทฤษฎีของนักทฤษฎีแนวสถาบันนิยม ทฤษฎีรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาชี้ให้เห็นทั้งความเป็นจริงและความเป็นไปได้ของการผสมผสานกันอย่างลงตัวระหว่างการให้ความสำคัญกับตลาดและการแทรกแซงของรัฐในลักษณะที่ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทีหลัง (late industrialization) เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Onis 1991; Weiss and Hobson 1995) ในการให้ความสำคัญกับทั้งบทบาทของตลาดและการเข้ามาแทรกแซงของรัฐเช่นนี้ ขอบเขต (extent) ของการแทรกแซงของรัฐ [เช่น

รัฐแทรกแซงมากน้อยเพียงใด] มีความสำคัญน้อยกว่าคุณภาพ (quality) ของการแทรกแซงของรัฐ [เช่น รัฐแทรกแซงในรูปแบบใด] (Evans 1995: 11) การกำหนดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (strategic targeting) และการสร้างสถาบัน (institution building) เป็นองค์ประกอบหลักของการแทรกแซงที่ทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จ

ด้วยเหตุนี้การให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันจึงเป็นสาระหลักของมุมมองเชิงสถาบัน รากฐานทางความคิดของมุมมองนี้มาจากแนวคิดของโพลันยี (Polanyi 1944) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการแข่งขันและตลาดไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ ทว่าทั้งสองสิ่งนี้ได้ถูกกำหนดและดำเนินไปได้โดยกรอบการทำงานของสถาบันและปฏิบัติการทางสังคมอย่างเช่นรูปแบบของการถือครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ระบบกฎหมายรูปแบบของการจัดองค์กรและการบริหารจัดการของธุรกิจเอกชน อุดมการณ์ และจารีตของการดำเนินนโยบายสังคมตามทฤษฎีนี้ ทุนนิยมเสรีแนวนีโอคลาสสิก (neo-classical laissez-faire capitalism) จะปรากฏตัวก็แต่เฉพาะในความฝันของพวกที่เกื้อหนุนเสรีภาพอย่างเหลือล้นเท่านั้น เนื่องจากทุนนิยมไม่มีความสามารถในการผลิตซ้ำเหตุผลในการดำรงอยู่ด้วยตรรกะภายในตัวของมันเอง นอกเสียจากการสนับสนุนของโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่อยู่นอกตัวระบบทุนนิยม ความอ่อนแอที่เป็นอันตรายของทุนนิยมก็คือปัญหาเรื่อง “การกินฟรี” (free-riding)⁵ ซึ่งหมายถึง

⁵ จุดมุ่งหมายของทุนในระบบทุนนิยมคือกำไรสูงสุดในระยะสั้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาของการประกอบการโดยทุนที่จะต้องลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุดเพื่อที่จะได้ผลกำไรจากการประกอบการมากที่สุด และหากมีช่องทางหรือโอกาสย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายอันพึงเลี่ยงได้เพื่อลดต้นทุน ด้วยเหตุนี้ในบางครั้ง ทุนจึงอาจหาช่องทางอาศัยประโยชน์จากส่วนรวมเพื่อลดต้นทุนและสร้างโอกาสให้กับตนเองในการลดค่าใช้จ่าย โดยมีวิธีการหลักๆ อยู่สองอย่างอย่างแรกคือ “การกินฟรี” ซึ่งในภาษาวិชาการฝรั่งเรียกว่า “free ride” เปรียบเทียบกับเพลงฮิตของไทยก็คือ คำร้องที่ว่า “ไปไหนไปด้วย ช่วยสองบาท ถ้ารู้ถ้ารวยช่วยสามบาท” หรือถ้าจะให้ดีกว่านั้นก็คือ “ไปไหนไปด้วย

แนวโน้มที่ผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในตลาดจะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากตลาดโดยหลีกเลี่ยงการจ่ายต้นทุน แนวโน้มเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมขึ้นภายในตัวระบบอันมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในระยะยาว รวมตลอดถึงความไม่สามารถในการคุ้มครองคุณค่าทางวัฒนธรรมที่ถูกคุกคามโดยผลประโยชน์ทางการค้า ดังนั้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดจำเป็นต้องอาศัยกรอบการทำงานเชิงสถาบันที่ได้รับการพัฒนาอย่างสูงเพื่อทำหน้าที่จัดระบบระเบียบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม (Doner 1992; Haggard and Kaufman 1992) ยิ่งไปกว่านั้น เห็นจะมีแต่รัฐเท่านั้นที่อยู่ในฐานะที่จะเป็นฝ่ายสร้างกรอบการทำงานเหล่านี้ซึ่งสามารถจัดการกับปัญหาอย่างเช่น “การกินฟรี” และผลประโยชน์ร่วมของสังคม

มุมมองที่ให้ความสำคัญกับสถาบันซึ่งมองตลาดว่าเป็นสิ่งที่ถูกการเมืองสร้างขึ้นและเกี่ยวข้องกับรัฐมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของกลไกทางเทคนิคที่สามารถปรับเปลี่ยนตัวเองได้นี้ มีผลกระทบอย่างมากมายต่อวิธีคิดและนโยบายในการพัฒนา และคงไม่มีปริณทณิตที่มุมมองเช่นนี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากเท่ากับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของธนาคารโลก (World bank) ซึ่งมีอิทธิพลต่อวิธีคิดและนโยบายในการพัฒนาในโลกที่สามมาเป็นเวลานาน มิพักต้องพูดถึงอิทธิพลทางการเงิน ตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ธนาคารโลกได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้นในประเด็นเรื่องของการขีดความสามารถเชิงสถาบัน

.....

ไม่ช่วยสักบาท” อย่างที่สองคือ “การผลักภาระ” ซึ่งในภาษาวิชาการฝรั่งเรียกว่า “externality” อันหมายถึงการผลักความรับผิดชอบหรือต้นทุน รวมทั้งความเสียหายความเสียหายไปให้กับสาธารณะ และหาช่องทางที่จะให้ได้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปโภคให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น การใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคและความสะดวกสบายของทำเลที่ตั้งทางการค้า การใช้สิทธิพิเศษที่ตามมาจากการได้สัมปทานจากรัฐ หรือการยกเว้นลดหย่อนภาษีให้กับกิจการบางด้าน หรือกรณีอื่นๆ ก็เช่น การปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม โดยประหยัดต้นทุนในการผลิต ไม่ต้องหาทางกำจัดของเสียก่อนที่จะปล่อยออกมาจากกระบวนการผลิต เป็นต้น

(institutional capacity) สำหรับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ในเอกสารของธนาคารโลกชิ้นหนึ่งในบรรดาเอกสารที่มีอยู่จำนวนมาก ธนาคารโลกได้แถลงว่า “หากไม่มีสถาบันและกรอบการให้การสนับสนุนของรัฐเพื่อกำหนดและบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ [เพื่อให้ตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ] เพื่อสถาปนากฎหมายและระเบียบ รวมตลอดถึงเพื่อสร้างหลักประกันให้กับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การผลิตและการลงทุนจะเป็นไปด้วยความยากลำบากและกลายเป็นปัญหาต่อการพัฒนา” (World bank 1991b: 3) งานศึกษาในปี ค.ศ. 1993 ของธนาคารโลกชิ้นหนึ่งชื่อ *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* มีสาระสำคัญในลักษณะของการยอมรับบทบาทที่ขึ้นการพัฒนารัฐในประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออก อันเป็นบทบาทที่ธนาคารโลกมองว่าเป็นสิ่งที่ขาดหายไปสำหรับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (World Bank 1993)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสัญญาณที่เห็นชัดที่สุดของการให้ความสำคัญกับวาระเรื่องสถาบันของธนาคารโลกได้สะท้อนออกมาผ่านรายงานชื่อ *World Development Report 1997: The State in a Changing World* ในรายงานฉบับนี้ธนาคารโลกไม่เพียงประกาศนโยบายที่ทรงระบือนั้น “สุดโต่ง” ที่ตนยึดมั่นถือมั่นมาเป็นเวลานานก่อนหน้านี้ซึ่งมองว่ารัฐไม่ควรเข้ามามีบทบาทแทรกแซงเท่านั้น แต่ยังประกาศว่ารัฐตามทฤษฎีดั้งเดิมของตน “ไร้หน้ายา” ธนาคารโลกให้เหตุผลว่ารัฐที่มีบทบาทน้อยมากดังกล่าวไปด้วยกันไม่ได้กับหลักฐานที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นในการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 หรือ “ปาฏิหาริย์” การเติบโตขยายตัวในช่วงหลังสงครามของภูมิภาคเอเชียตะวันออก ข้อสรุปในเอกสารชิ้นนี้ของธนาคารโลกก็คือว่า “การพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยรัฐที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องเป็นรัฐที่กระตุ้นและส่งเสริมกิจกรรมทั้งหลายทั้งของธุรกิจเอกชนและของปัจเจกบุคคล... หากไม่มีรัฐที่มีความสามารถดังกล่าว การพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคมไม่มีทางเกิดขึ้นได้” เอกสารชิ้นนี้ยังให้ข้อสรุปเพิ่มเติมว่าสิ่งที่ทำลายมากที่สุดอันหนึ่งสำหรับการพัฒนาในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่ทั้งการทำให้รัฐหดตัวเล็กลงจนไร้หน้ายาและการขยายตัวของรัฐเข้าไปครอบงำตลาด หน่วยงานอยู่ที่การทำให้รัฐทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากรอบความคิดซึ่งธนาคารโลกนำมาใช้ในการกำหนดวาระที่ให้ความสำคัญ

สำคัญกับสถาบันก็คือแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ (governance)⁶ โดยสารัตถะนั้น กรอบความคิดนี้หมายถึงแนวคิดที่ยืนยันว่าการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานใน โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารในประเทศโลกที่สามเป็นเงื่อนไขอันดับ แรกสำหรับการพัฒนา แม้ว่าธนาคารโลกจะหลีกเลี่ยงการใช้คำอย่างเช่นประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างมากในการนำไปใช้กับการเมืองในประเทศ กำลังพัฒนา ทว่าองค์ประกอบของ “การบริหารจัดการที่ดี” (good governance)⁷

⁶ การบริหารจัดการมีสองความหมายใหญ่ด้วยกัน ความหมายแรกหมายถึง การบริหารจัดการภาคสาธารณะโดยนำความคิด ตัวแบบและวิธีการบริหารจัดการ ของภาคเอกชนมาใช้ ส่วนความหมายที่สองของการบริหารจัดการ ได้แก่ ความคิดเรื่องการบริหารจัดการแบบกว้างๆ ที่ไปไกลกว่าอาณาเขตของรัฐ-ชาติ เป็นเรื่องของการจัดระเบียบส่วนรวม ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับโลก ความหมายที่สองของการบริหารจัดการนี้ ยังรวมถึงการบริหารจัดการในรูปของ เครือข่ายที่ทำงานบนฐานของความไว้วางใจ การร่วมมือประสานงาน และการ ปรับตัว มากกว่าการสั่งการตามกฎหมายอย่างการบริหารจัดการของรัฐบาล การจัดลำดับขั้นสูงต่ำแบบระบบราชการ หรือการต่อสู้แข่งขันตามความคิด เรื่องกลไกตลาด ในโลกภาษาอังกฤษ คำว่า “Governance” จะสื่อความหมาย ถึงสิ่งใหม่ๆ เหล่านี้ แต่เมื่อแปลเป็นภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการ” แล้ว ความใหม่ต่างๆ ก็แทบจะมองไม่เห็น นอกจากเป็นการนำเอาวิธีการบริหาร ของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้กับภาครัฐบาลเท่านั้น แต่เนื่องจากยังหาคำในภาษาไทย ที่เหมาะสมกว่านี้ไม่ได้ จึงต้องใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” ไปก่อน.

⁷ กรอบความคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือ good governance ของธนาคาร โลกเป็นผลมาจากประสบการณ์ของธนาคารโลกในการเข้าไปช่วย “พัฒนา” ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกา และจากประสบการณ์ดังกล่าว ทำให้ธนาคาร โลกเห็นว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกาไม่พัฒนา อยู่ ที่การปกครองที่ไม่ได้ “มาตรฐานสากล” ของประเทศเหล่านี้เอง ธนาคารโลก ได้สรุปความเห็นของตนไว้ในเอกสารที่มีชื่อว่า *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (1989) ว่า วิกฤตการณ์ของประเทศต่างๆ ใน ทวีปแอฟริกาเป็นวิกฤตการณ์ของการปกครอง ส่วนสาระสำคัญของเอกสาร

ซึ่งได้ถูกกำหนดเอาไว้โดยเฉพาะในเอกสารที่เผยแพร่ลำดับต่อมาเรื่องรายงาน การพัฒนา (Development Reports) (World Bank 1992; 1997) ก็ทำให้ สามารถรับรู้ได้ไม่ยากนักว่ามีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย

.....

ขึ้นนี้เป็นการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกาหันมาสนใจปรับปรุง โครงสร้างการปกครองของตนเพื่อให้การพัฒนาประเทศสัมฤทธิ์ผล นั่นคือ ใน คริสต์ทศวรรษ 1990 ธนาคารโลกยังมีความคิดเห็นไม่แตกต่างไปจากนัก รัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในคริสต์ทศวรรษ 1960 ที่ศึกษาเรื่องการ พัฒนาการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” กล่าวคือ ธนาคารโลกเห็นว่าการ พัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกาจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ ประเทศเหล่านี้มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ/มีความชอบธรรมทางการเมือง และมี การปกครอง/การบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธนาคารโลกมี ทรรศนะที่ค่อนข้างคับแคบเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่ารัฐบาลที่ดีและการปกครองที่ดี ในด้านหนึ่ง ธนาคารโลกสนใจในเชิงเทคนิค-วิธีการเป็นสำคัญ โดยเน้นการ สร้างขีดความสามารถในการพัฒนาให้กับกลไกต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงการ ปรับปรุงระบบกฎหมายให้ชัดเจน ทันสมัย เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารโลกจะเน้นการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) ในรูปของการสนับสนุน ส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน [ซึ่งก่อนหน้านี้ธนาคารโลกไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าใดนัก] สมาคมอาชีพต่างๆ องค์กร ประชาชน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ใน ขณะเดียวกันก็เป็นการลดบทบาทของรัฐในการพัฒนาลงพร้อมๆ กันไปด้วย จริงๆ แล้ว หัวใจของกรอบความคิดเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกอยู่ ที่การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง [ประเด็นนี้ตรงกันข้ามกับกรอบความคิดเรื่อง “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state)] เพราะเห็นว่า เป็น รากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาสังคมจะทำหน้าที่ตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของ ตน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ไชยรัตน์ (2549: 85-94).

(democratic governance) ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดีครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ อย่างเช่น การตรวจสอบได้ (accountability) ซึ่งหมายถึง “การที่รัฐบาลหรือบุคคลที่ทำงานในภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ของตน” รวมถึงตลอดถึงต้องสามารถนำข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้; การปกครองโดยกฎหมายหรือยึดหลักนิติชนัย (rule of law) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ “องค์กรด้านยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระ”; และความโปร่งใส (transparency) โดยที่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะต้องพร้อมที่จะถูกเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และโต้แย้ง แม้ว่าความสามารถในเชิงสถาบันเหล่านี้ทั้งหมดได้ถูกอธิบายด้วยคำที่เป็นเทคนิคมากจนทำให้ดูเหมือนกับว่าเป็นชิ้นส่วนของเทคโนโลยีที่สามารถถ่ายโอนกันได้ แต่ธนาคารโลกก็ได้พูดถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้าง “กลไกต่างๆ เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการปฏิรูป” ตามแนวทางของธนาคารโลก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิรูปสถาบัน (institutional reform) เป็นมากกว่าเรื่องของกระบวนการทางเทคนิค ทว่าเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองภายในอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางสังคมที่แข่งขันต่อสู้กัน

การเปลี่ยนวิธีคิดในการพัฒนาจากแนวเสรีนิยมแบบนีโอคลาสสิก (neo-classical liberalism)⁸ ไปสู่แนวสถาบันนิยมแบบเสรีนิยม (liberal institutional-

ism) ตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 ได้ถูกมองว่าเกิดขึ้นในลักษณะที่แทบจะไม่แตกต่างไปจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปรับแก้ทฤษฎีการสร้างความทันสมัย (modernisation revisionism)⁹ เมื่อปลายคริสต์ทศวรรษ 1960 แม้ว่าแนวสถาบัน

ถึงการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาพาณิชย์ที่ปัจเจกบุคคลทั้งหลายสามารถติดต่อกันได้อย่างเสรี ปกป้องสิทธิในกรรมสิทธิ์ของเอกชน ดูแลเรื่องกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การป้องกันภัยจากภายนอกและความมั่นคงปลอดภัยภายใน และดูแลเรื่องการศึกษาพื้นฐาน เพื่อให้ปัจเจกบุคคลมีทักษะความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมสำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน เซชฐา (2550).

⁹ ในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1960 โลกที่สามได้เผชิญกับความเสียหายจำนวนมากอันเป็นผลที่เกิดจากการพัฒนาและได้ทำลายความผืนอันสูงส่งและมโนทัศน์ของการพัฒนาแบบเส้นตรง อันเป็นวิธีคิดหลักของนักทฤษฎีการสร้างความทันสมัยยุคแรกๆ สิ่งที่เกิดขึ้นและตรงกันข้ามกับความเชื่อของนักทฤษฎีเหล่านี้ก็คือ การยอมรับและนำเอาสถาบันทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของตะวันตกมาใช้ในรัฐต่างๆ ในยุคหลังอาณานิคม (post-colonial states) ไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นมาในสังคมเหล่านั้นเลย ตรงกันข้าม สิ่งที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นก็คือ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และความรุนแรงในสังคม การปรับแก้แนวคิดการสร้างความทันสมัยซึ่งเป็นผลของการนำเอาทฤษฎีการสร้างความทันสมัยมาขบคิดทบทวนกันใหม่นี้ ได้เปลี่ยนวิธีคิดจากการมองการพัฒนาเป็นแบบเส้นตรง (the linear conception of development) มาสู่การให้ความสำคัญกับการเมือง (primacy of politics) ในฐานะเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ทำให้นักทฤษฎีที่ปรับแก้ทฤษฎีการสร้างความทันสมัยแตกต่างจากนักทฤษฎียุคก่อนหน้าก็คือ การตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองที่แตกต่างกันของโลกที่สามซึ่งมีการนำเอาการพัฒนาแบบตะวันตกไปใช้ ในกรณีของยุโรปตะวันตกนั้น สังคมต่างๆ ไม่เพียงแต่ต้องใช้เวลาวินิจฉัยการอยู่หลายศตวรรษเท่านั้น แต่ยังได้มีการสถาปนาระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพที่เรียกว่า “รัฐ-ชาติ” (nation-state)

⁸ มุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจแนวนีโอ-คลาสสิก (Economic development: neo-classical political economic perspective) มีที่มาจากแนวคิดของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ชาวสก็อตชื่อ อัดัม สมิท (Adam Smith) ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 แนวคิดนี้มองตลาดในระบบทุนนิยมในฐานะเป็นเครื่องจักรที่มีพลังในการขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ในระบบเศรษฐกิจรูปแบบนี้ ปัจเจกบุคคลที่ถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวจะทำหน้าที่เป็นตัวกระทำหลักในการเปลี่ยนแปลงด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนที่เน้นการแสวงหากำไรสูงสุดในตลาด ส่วนรัฐมีบทบาทแค่เพียงสนับสนุนด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเพื่อเอื้ออำนวยให้การแลกเปลี่ยนดำเนินไปได้ด้วยดี บทบาทหลักของรัฐครอบคลุม

.....

ขึ้นมาก่อนที่จะเริ่มการพัฒนา ลักษณะเด่นของรัฐ-ชาติก็คือความสามารถของสถาบันบริหารองค์กรระดับชาติ (national bureaucracy) ในการบูรณาการและจัดระบบระเบียบให้กับสังคม อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีการสร้างควมทันสมัยรุ่นแรกๆ ได้มองข้าม/ไม่ให้ความสำคัญกับการที่โลกที่สามไม่มีเงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญอันนี้ ปัญหาหลักอันหนึ่งที่เกิดขึ้นกับรัฐยุคหลังอาณานิคมก็คือความอ่อนแอ (weakness) หรือความอ่อนปวกเปียก (softness) ของรัฐเหล่านั้น แม้ว่ารัฐเหล่านั้นจะมีสถาบันต่างๆ แบบเดียวกับของรัฐตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหารองค์กรขนาดใหญ่/ระบบราชการ (bureaucracy) และรัฐสภา (parliament) แต่สถาบันเหล่านี้ก็ไม่มีขีดความสามารถในเชิงสถาบันหรือไม่มีความชอบธรรมทางการเมืองที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ การตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ รวมถึงประเด็นเรื่องการมีรัฐที่อ่อนแอ (weak state) ทำให้นักทฤษฎีที่ปรับแก้แนวคิดการทำให้ทันสมัยได้โยนหมโนทัศน์การพัฒนาแบบเส้นตรงทิ้งไป แล้วหันไปใช้หมโนทัศน์รัฐเข้มแข็ง (strong state) ในฐานะเป็นตัวสร้างหลักประกันให้กับ การเปลี่ยนผ่านที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว นักทฤษฎีแนวนี้เชื่อว่าหากรัฐไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเสถียรภาพให้เกิดขึ้นได้แล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ไม่มีความเป็นไปได้ หรือไม่ก็เป็นการสร้างแรงกดดันให้กับระบบการเมืองจนนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพและความผุพังทางการเมืองแทนที่จะเกิดเสถียรภาพและประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้สิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สาม “ไม่ใช่เรื่องของรูปแบบการปกครอง แต่กลับเป็นเรื่องของระดับการปกครอง” จริงๆ แล้วมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างสถาบันการปกครองและทำให้มันเข้มแข็งจนสามารถทำหน้าที่กำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเรียกร้องให้มีรัฐเข้มแข็งของบรรดานักทฤษฎีปรับแก้แนวคิดการสร้างควมทันสมัยนั้นไม่ได้หมายถึงการปฏิเสธประชาธิปไตยในฐานะเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาทางการเมือง ทว่ารัฐเข้มแข็งแม้บางครั้งจำเป็นต้องเป็นระบอบอำนาจนิยมก็ตามนั้น ได้ถูกมองว่าเป็นตัวสร้างหลักประกันที่ดีที่สุดของการเปลี่ยนผ่านอย่างราบรื่นจากการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การเป็นประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งไม่ได้ถูก

นิยมแบบเสรีนิยม มองการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม (capitalist economic development) เช่นเดียวกับทฤษฎีการสร้างควมทันสมัยที่ได้รับการปรับแก้ว่าเป็นพลังขับเคลื่อนให้กับการสร้างควมทันสมัย แต่ก็ได้ปฏิเสธวิธีคิดเรื่องเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด (economic determinism) อย่างง่าย ๆ ของแนวเสรีนิยมคลาสสิก ซึ่งจอห์นสันได้วิพากษ์วิจารณ์วิธีคิดแบบนี้อย่างรุนแรงในงานเขียนของเขา มุมมองเชิงสถาบันที่มีต่อรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาไม่เพียงมองว่าตลาดแบบทุนนิยมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการเมืองเท่านั้น แต่ยังมองว่ารัฐจะต้องปรับบทบาทของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น นักทฤษฎีจำนวนไม่น้อยที่สนใจศึกษาว่ารัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ต่างก็คาดหวังที่จะเห็นรัฐทำงานในลักษณะอำนาจนิยมในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นช่วงเวลาพลังความสามารถในการระดมเงินทุนและแรงงานขนานใหญ่มีความสำคัญ (Krugman 1994) เลฟวิช (Leftwich 1996: 287) ได้นำเอาความคิดของฮันทิงตัน (Huntington 1968) มาใช้เพื่อชี้ให้เห็นว่าความอ่อนแอของประชาสังคม (civil society) อาจจะเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการปรากฏตัวและความแข็งแกร่งของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา อย่างไรก็ตาม อีแวนส์ (Evans 1992) ได้พยายามยืนยันว่าในยุคของการลดเลิการควบคุมและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (deregulation and liberalisation) รัฐซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นทางออกของปัญหา อาจกลายเป็นตัวปัญหาไปถ้าหากไม่ได้รับการสถาปนาขีดความสามารถใหม่ๆ ให้กับรัฐ

เห็นได้ชัดว่า ในการเน้นบริบททางสังคมและการเมืองของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนานั้น นักเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวสถาบันนิยมหลายคนมองการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปและรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาโดยเฉพาะว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเมือง ในมุมมองเช่นนี้ อุปสรรคที่มีต่อการสร้างรัฐที่เข้มแข็งซึ่งช่วย

.....

ควบคุมโดยการเมืองจึงถูกมองด้วยเช่นกันว่ามีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การล่มสลายทางการเมืองและการใช้ความรุนแรง มากกว่าที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ กล่าวโดยสรุป การทำให้การเมืองมีบทบาทนำมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน เซซูลา (2550).

ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว น่าจะอยู่ที่การดำเนินการทางการเมืองที่ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านการพัฒนาขึ้นมาในสังคม อย่างไรก็ตาม มุมมองนี้กลับถูกปฏิเสธโดยทั้งนักทฤษฎีแนววัฒนธรรมนิยม (culturalists) และนักทฤษฎีแนวโลกนิยม (globalists) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นลักษณะเฉพาะของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ในส่วนต่อไปของบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจะนำมุมมองที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมในการอธิบายรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามาพิจารณา

○ แนวคิดตะวันออกนิยมรูปแบบใหม่ (New Orientalism)

มุมมองที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมในการอธิบายรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามาจากความสนใจที่มีต่อมรดกทางวัฒนธรรมร่วมกันของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) นักทฤษฎีแนววัฒนธรรมนิยมตั้งคำถามว่าทำไมรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาจึงปรากฏให้เห็นเฉพาะในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีความเชื่อแบบขงจื้อ (Confucianism) และไม่ปรากฏให้เห็นในภูมิภาคอื่นๆ อย่างแอฟริกาและลาตินอเมริกา? ในการพยายามตอบคำถามนี้ นักทฤษฎีแนววัฒนธรรมนิยมได้หันกลับไปใช้แนวคิดของเวเบอร์ (Weberian) ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม (culture) กับทุนนิยม (capitalism) (เซซูลา 2549; 2550; 2552) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันจากเวเบอร์ (Max Weber) และนักทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดของเวเบอร์ ซึ่งก่อนหน้าคริสต์ทศวรรษ 1970 ได้ยืนยันหัวชนฝาเรื่อยมาว่าศาสนาและวัฒนธรรมของตะวันออกไม่ใช่เงื่อนไขที่เอื้อต่อการพัฒนา ก็คือ “นักคิดแนวตะวันออกนิยมรูปแบบใหม่” (“New Orientalists”) อันเป็นที่รู้จักของคummings (Woo-Cummings 1993: 138) ใช้เรียกนักทฤษฎีกลุ่มนี้โดยเฉพาะนั้นได้พยายามที่จะอธิบายในสิ่งที่ตรงกันข้าม นักทฤษฎีกลุ่มนี้เชื่อว่าปาฏิหาริย์การพัฒนาของเอเชีย (Asian development miracles) ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า “ค่านิยมเอเชีย” (“Asian values”) (เซซูลา 2551) เป็นตัวชี้วัดสำคัญสำหรับความสำเร็จของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้

นักคิดแนวตะวันออกนิยมรูปแบบใหม่มีความเห็นสอดคล้องกับนักทฤษฎีแนวสถาบันนิยมในส่วนที่เกี่ยวกับรากฐานทางสังคมวัฒนธรรม (socio-cultural) ของรัฐต่างๆ ในเอเชียตะวันออกที่มีลักษณะเป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

อย่างไรก็ดี สิ่งที่แตกต่างกันจากนักทฤษฎีแนวสถาบันนิยมก็คือนักคิดแนวตะวันออกนิยมรูปแบบใหม่มีแนวโน้มที่จะประเมินค่าว่า วัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้เกิดรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออก นักทฤษฎีแนวนี้เชื่อว่า ในความเป็นจริงนั้นวัฒนธรรมแบบเอเชียมิได้เป็นปฏิปักษ์ต่อทุนนิยมแต่อย่างใด ทว่ากลับมีส่วนสำคัญนำไปสู่การปรากฏตัวของ “ตัวแบบทุนนิยมตะวันออก” (“Oriental model of capitalism”) ที่มีลักษณะแตกต่างจากทุนนิยมแบบตะวันตก (Western capitalism) ขณะที่ “ตัวแบบทุนนิยมตะวันตกที่ยึดหลักเหตุผล” (Western “rational model” of capitalism) วางพื้นฐานอยู่บนค่านิยม “แบบตะวันตก” (“Western” values) อย่างเช่น “ประสิทธิภาพ, บัณฑิตบุคคลนิยม และความเป็นพลวัต” (“efficiency, individualism and dynamism”) แต่ “ตัวแบบของตะวันออก” (“Oriental model”) หรือ ทุนนิยมเอเชีย (Asian capitalism) วางพื้นฐานอยู่บน “ความผูกพันด้านอารมณ์เพื่อนมนุษย์มีต่อกัน, การให้ความสำคัญกับพวกพ้อง และความปรองดอง” (“human emotional bonds, group orientation and harmony”) (Tai 1989; Mahathir and Ishihara 1995) ตามมุมมองนี้ ลักษณะของสถาบันหลักๆ ทั้งหมดของทุนนิยมเอเชียสามารถเข้าใจได้ในแง่ของวัฒนธรรมที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้มีร่วมกัน ลักษณะของสถาบันหลักๆ เหล่านี้ได้แก่ ผู้นำรัฐบาลแบบพ่อขุนอุปถัมภ์-อำนาจนิยม (authoritarian-paternalistic) การขึ้นาคำคมโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสามารถ การบริหารจัดการธุรกิจด้วยการยึดหลักความปรองดองโดยวางพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบครอบครัว ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในลักษณะของการให้ความสำคัญแก่ผู้มีอำนาจ และการให้ความสำคัญกับการศึกษา ระบบคุณธรรมและการมีวินัยในการทำงาน (Pye 1988; Rozman 1992; Sakakibara 1993; Yoshihara 1994)

การมองรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรม (cultural perspective on the developmental state) ช่วยให้เราเห็นบางแง่มุมของคุณค่าทางวัฒนธรรมอันเป็นตัวหล่อหลอมให้เกิดทุนนิยมแบบเอเชียตะวันออก (East Asian capitalism) นักทฤษฎีแนวนี้จำนวนไม่น้อยมีความเห็นสอดคล้องกันในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดหลักที่ว่าวัฒนธรรมและจารีตประเพณีช่วยทำให้ตัวแสดงทางสังคมมี “ตัวแบบวิธีคิด...ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดทางเลือกต่างๆ”

(North 1994: 366-367) อย่างไรก็ดี จุดอ่อนสำคัญของมุมมองนี้อยู่ที่การมองวัฒนธรรมโดยไม่คำนึงถึงมิติทางการเมือง ซึ่งทำให้ไม่สามารถทำความเข้าใจประเด็นปัญหาเรื่องรากฐานทางการเมืองของวัฒนธรรม อันได้แก่ความสัมพันธ์ทางสังคมในการครอบงำและการสยบให้สมยอมของวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการผลิตวัฒนธรรมขึ้นมาและการสร้างความชอบธรรมให้กับวัฒนธรรม ความล้มเหลวดังกล่าวได้แสดงออกมาให้เห็นในแนวคิดเรื่องความเป็นแก่นสารของวัฒนธรรม (the essentialist conceptualisation of culture) ซึ่งเชื่อว่าสัจจะของวัฒนธรรมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อันเป็นผลมาจากกระบวนการในการอบรมขัดเกลาทางสังคม (socialisation) ที่มีคุณค่าต่อสังคมตลอดมาทุกยุคสมัย ด้วยเหตุนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้สำหรับนักทฤษฎีแนววัฒนธรรมนิยมก็คือปัญหาเรื่องจังหวะเวลา (timing) กล่าวคือ ทำไมวัฒนธรรมแบบเอเชีย (Asian cultures) ถึงเพิ่งมีบทบาทในการเป็นพลังขับเคลื่อนหลักในการพัฒนาทุนนิยมในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา? แน่นอนว่าถ้าหากวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงได้ไม่ถนัดนักแล้ว บางสิ่งบางอย่างคงต้องมีการเปลี่ยนแปลงซึ่งสามารถทำให้วัฒนธรรมอันเดียวกันนี้ทำหน้าที่ในลักษณะที่ตรงกันข้ามได้ กล่าวคือจากการเป็นอุปสรรคหน่วงเหนี่ยวขัดขวางการพัฒนาเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนา

การนำเอาลักษณะที่เปลี่ยนไม่ได้ของวัฒนธรรมมาพิจารณาอย่างจริงจังเช่นนี้สะท้อนให้เห็นกระบวนการทำงานของการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษาของวัฒนธรรม (the language of culture) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับวาระทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กล่าวอีกนัยหนึ่ง บ่อยครั้งที่เดียวที่วัฒนธรรมได้ถูกนำมาใช้เป็นอาวุธทางการเมืองอันทรงพลัง หรือจะพูดได้ว่าเป็นอุดมการณ์ของรัฐก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับสถานภาพหรือเพื่อรื้อระดมพลังมวลชนให้สนับสนุนระบอบการปกครอง สิ่งที่น่ามาพุดถึงตรงนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในระบอบอำนาจนิยม โดยที่ระบอบดังกล่าวนี้แทบจะไม่เปิดโอกาสให้ภาคสังคมท้าทายวัฒนธรรมที่ถูกอำนาจหลักในสังคมแสกสรรปั้นแต่งขึ้นมาให้เป็นวัฒนธรรมร่วมของสังคม ผลที่ตามมาก็คือสิ่งที่ถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมนั้นหลายต่อหลายครั้งที่เคยกลับกลายเป็นผลผลิตของ

นโยบายสาธารณะ

จิตวิทยาการเมือง (political psychology) ของการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายในรูปของการอ้างจารีตประเพณีอันยาวนานได้ถูกนำมาศึกษาอย่างเป็นระบบครั้งแรกโดยฮอบส์บอมและนักคิดอีกจำนวนหนึ่งในหนังสือรวมบทความที่ฮอบส์บอมและเรนเจอร์เป็นบรรณาธิการ (Hobsbawm and Rangers 1981) ผู้เขียนบทความในหนังสือรวมบทความเล่มนี้ได้ค้นพบว่า หลายต่อหลายครั้งที่ “จารีตประเพณีทั้งหลาย” ที่ดูเหมือนหรืออ้างว่ามีความเป็นมาอันยาวนานนั้น กลับเป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในแง่ของที่มาและบางครั้งก็เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นนานมานี้ นอกจากนั้นหลายๆ แก่มุมของ “วัฒนธรรมแห่งชาติ” ในยุโรปไม่แตกต่างไปจากข้อพิจารณาอันนี้ ตัวอย่างเช่น ในการศึกษาเกี่ยวกับยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 1870-1914 ฮอบส์บอม (Hobsbawm 1983a: 267-268) ได้แสดงให้เห็นว่า “ความก้าวหน้าที่แผ่ขยายออกไปในวงกว้างของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและการปรากฏตัวที่เกิดขึ้นตามมาของการเมืองแบบมวลชนได้เข้ามาครอบงำจารีตประเพณีของรัฐที่ถูกสร้างขึ้นในอดีตเพื่อเป้าหมายในการถ่วงไว้ซึ่งสิ่งที่เอ็ดมันด์เบิร์ก (Edmund Burke) สาธยายเอาไว้ว่าเป็น “ภาพหลอนอันน่าอภิมรย์” ที่ทำให้อำนาจกลายเป็นความอ่อนน้อมและการเชื่อฟังกลายเป็นเรื่องของความเล่ห์ภาพ” ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้มีการชี้ให้เห็นว่า “จารีตประเพณีที่ได้ถูกแสกสรรปั้นแต่งขึ้นมาทั้งหมดได้ใช้ประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำและเป็นเครื่องมือในการสมานรอยปริแยกของสังคมเพื่อสร้างความสมานฉันท์” (Hobsbawm 1983b: 12) ประการสุดท้าย กระบวนการในการแสกสรรปั้นแต่งจารีตประเพณีขึ้นมาโดยตัวของมันเองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “การถกข้อเท็จจริงต่างๆ การเลือกจำและเลือกลืมบางเรื่องข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ทั้งหลายทั้งปวงที่มีอยู่อย่างหลากหลาย รวมตลอดถึงปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่ขัดแย้งกันเอง” (Befu 1993: 4)

ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมและการใช้วัฒนธรรมในทางการเมือง/การเมืองวัฒนธรรมจึงเป็นหัวใจของการทำความเข้าใจปัญหาของแนวคิดวัฒนธรรมนิยมในเรื่องจังหวะเวลาของการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงต้องการชี้ให้เห็นว่าการนำเอาสถานการณ์ระหว่างประเทศและสถานการณ์ภายในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด

เวลามาพิจารณาร่วมกัน มีความสำคัญอย่างมากในการทำความเข้าใจการใช้วัฒนธรรมในทางการเมือง/การเมืองวัฒนธรรมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ในส่วนต่อไปของบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจะนำเอามิติระหว่างประเทศของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามาพิจารณาผ่านแนวคิดโลกาภิวัตน์ (globalist perspective)

○ แนวคิดโลกาภิวัตน์ (Globalism)

เช่นเดียวกับนักทฤษฎีแนววัฒนธรรมนิยม นักทฤษฎีแนวโลกาภิวัตน์เน้นความสำคัญของบริบทที่ทำให้เกิดรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ความแตกต่างระหว่างสองแนวคิดนี้เพียงอย่างเดียวก็คือว่า ลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์/ภูมิการเมือง (historical/geopolitical specificity) ได้เข้ามาแทนที่ลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม (cultural) ตามทฤษฎีของนักทฤษฎีแนวโลกาภิวัตน์ การเมืองระหว่างประเทศ (international politics) และเศรษฐกิจโลก (global economy) ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการปรากฏตัวและลักษณะของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก สิ่งที่เป็นลักษณะเฉพาะอย่างเห็นได้ชัดก็คือนักทฤษฎีแนวนี้ได้้นำเอาประเด็นเรื่องสงครามเย็นและปฏิสัมพันธ์ทางด้านภูมิการเมืองระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและเอเชียแปซิฟิก ความมั่นคงทางภูมิยุทธศาสตร์ (geostrategic security) ในระดับภูมิภาค และการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวช่วงหลังสงครามจนถึงกลางคริสต์ทศวรรษ 1950 มาพิจารณาศึกษาด้วย

ในทฤษฎีของนักทฤษฎีแนวโลกาภิวัตน์ ความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างประเทศและในด้านภูมิยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคมีบทบาทสำคัญทำให้เกิด “เจตนาธรรมทางการเมืองที่จะพัฒนา” ขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ในเอเชียตะวันออก รวมตลอดถึงกลไกในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐต่างๆ ที่เผชิญกับประเด็นปัญหาระหว่างที่ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวัน สงครามเย็นได้สร้าง “ศัตรูที่เป็นพี่น้องร่วมอุทรกัน” ที่ทรงพลังขึ้นมาทั้งในแง่ของอุดมการณ์และความเข้มแข็งทางทหาร อันนำไปสู่ความรู้สึกที่รุนแรงมากขึ้นในเรื่องของความล่อแหลมของชาติ สำหรับประเทศสิงคโปร์ การถูกบีบให้เรียกร้องเอกราชในช่วงเวลาที่แยกตัวออกมาจาก

ประเทศมาเลเซียได้ปลุกสำนึกในเรื่อง “วิกฤตของความอยู่รอด” ขึ้นมาอันเป็นแรงจูงใจให้มีการระดมพลังแห่งชาติในการฝ่าฟันไปสู่การพัฒนา ดังนั้นสำหรับทั้งสามสังคมนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องของความสามารถของชาติมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว เวด (Wade 1992: 314) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “ขณะที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ส่วนใหญ่ตระหนักดีว่าประเทศของตนสามารถประสบความล้มเหลวทางเศรษฐกิจได้ แต่ก็ยังไม่มีความเสี่ยงถึงขั้นที่จะถูกรุกราน ทว่ารัฐบาลและบรรดาชนชั้นนำของทั้งสามประเทศนี้ตระหนักดีว่าหากไม่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเสถียรภาพทางสังคมแล้ว การรุกรานอาจจะเกิดขึ้นได้” ความจำเป็นในการอยู่รอดยังได้ทำให้ความอดทนอดกลั้นต่อการปกครองแบบอำนาจนิยมเพิ่มมากขึ้นด้วย

สงครามเย็นรวมตลอดถึงการขยายตัวเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจโลกได้ทำให้ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีโอกาสในการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งมีโอกาสดังกล่าวได้ยากมากในสถานการณ์อื่นๆ (Cumings 1987; Haggard 1989) ในความเป็นจริงนั้น ภูมิภาคนี้ได้รับผลประโยชน์อย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ที่กำลังพัฒนา โดยได้รับการอัดฉีดความช่วยเหลือทางการเงินด้านการค้าและการเงินจำนวนมากจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกขับเคลื่อนด้วยนโยบายต่างประเทศที่มีเป้าหมายหลักเพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในเอเชีย แม้ว่าทั้งประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวันได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากตำแหน่งแห่งที่ที่มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์และภูมิการเมือง แต่ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) อื่นๆ ในเอเชียตะวันออกกลับเชื่อว่าเศรษฐกิจของประเทศตนได้ถูกกระตุ้นให้ขยายตัวอันเนื่องมาจากสงครามเวียดนามซึ่งดำเนินอยู่ในช่วงตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1960 จนถึงกลางคริสต์ทศวรรษ 1970 เหตุการณ์อื่นใดก็คือประเทศสหรัฐอเมริกายังได้เปิดตลาดของตนให้กับภูมิภาคนี้ รวมตลอดถึงแสดงความอดทนอดกลั้นต่อนโยบายการค้าของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเหล่านี้ การกระทำดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกามีส่วนทำให้เศรษฐกิจโลกในช่วงหลังสงครามขยายตัวในระยะยาวจนกระทั่งถึงกลางคริสต์ทศวรรษ 1970

ความมั่นคงระหว่างประเทศและสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจอันเป็น

ลักษณะเฉพาะของการปรากฏตัวของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในเอเชียตะวันออกได้ทำให้บางคนยืนยันว่ารัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเป็นปรากฏการณ์อันเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นในที่ไหนๆ ในโลกยุคหลังสงครามได้ (Strange 1996: 6-7) วรรณคดีเช่นนี้ยังได้มองอีกด้วยว่ารัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเป็นผลของโชคชะตาในแง่ที่ว่ารัฐเหล่านี้มีความสำคัญทางด้านภูมิการเมืองอย่างยิ่งต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ดีไวส์และฮอบสัน (Weiss and Hobson 1995: 183-190) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างในแง่ของระดับของประสิทธิภาพของรัฐในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ตัวอย่างเช่นระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญอย่างมากมาดกับปัจจัยภายนอกที่เป็นตัวกำหนดรูปร่างหน้าตาของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด ลักษณะสำคัญของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับความสามารถเชิงสถาบันในการปรับตัวให้เข้ากับการจัดการกับอิทธิพลจากภายนอก

สรุป

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นประสบการณ์การพัฒนาของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในบริบทของกรอบความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา แม้ว่าจะมีมุมมองทางทฤษฎีที่แตกต่างหลากหลายที่อธิบายลักษณะและเงื่อนไขของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ทว่าผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องใช้แนวศึกษาที่มีลักษณะของการบูรณาการเพื่ออธิบายการพัฒนาในภูมิภาคนี้โดยเน้นที่มุมมองเชิงสถาบันแนวเสรีนิยมและนำเอามุมมองแนววัฒนธรรมนิยมและแนวคิดโลกาภิวัตน์มาใช้อธิบายร่วมกัน ประเด็นสำคัญก็คือการสังเคราะห์แนวศึกษาดังกล่าวขึ้นมาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับพื้นฐานเชิงการเมือง-สถาบันของการพัฒนา ซึ่งทั้งเป็นตัวกำหนดและถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม รวมตลอดถึงทำหน้าที่จัดการกับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาระหว่างประเทศอันอยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของรัฐ ผู้เขียนเชื่อว่าการนำเอามุมมองที่ได้รับการสังเคราะห์ขึ้นมาเพื่อใช้ในการอธิบายเช่นนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ควรถูกมองว่าเป็นแค่ปรากฏการณ์ทางเทคนิคอีกต่อไป ทว่าควรได้รับการวิเคราะห์ว่าเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองมากกว่า

และสามารถทำความเข้าใจได้ก็แต่เฉพาะภายในกรอบความคิดเรื่องสถาบันของรัฐที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น โดยที่สถาบันดังกล่าวเหล่านี้จะต้องมีขีดความสามารถในการจัดระบบระเบียบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายรวมถึงตลอดถึงกลไกเปลี่ยนประนีประนอมผลประโยชน์ทางสังคมที่แข่งขันต่อสู้กัน กล่าวโดยสรุป สิ่งที่มีผู้เขียนต้องการให้ความสำคัญก็คือการศึกษาการพัฒนาแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ที่มีลักษณะพลวัตระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ ป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เชษฐา พวงหัตถ์. (2549). *วิธีคิดและปัญหาทางทฤษฎีในสังคมวิทยา/Theoretical Thinking and dilemmas in Sociology*, 45-70, ใน คณะสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เอกสารประกอบการสัมมนาเครือข่ายนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ. 2549 เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2549 ณ อาคารอินเตอร์โซน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต.
- เชษฐา พวงหัตถ์. (2550). *ทำความเข้าใจการพัฒนาผ่านข้อถกเถียงทางทฤษฎี*, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา 435278 Politics and Government of Developing Countries ภาคการศึกษา 2/2555 ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- เชษฐา พวงหัตถ์. (2551). “การพัฒนาการเมืองในไต้หวัน, เกาหลีใต้ และไทย: ชัยชนะของการสร้างประชาธิปไตย? / Political Development in Taiwan, South Korea and Thailand: The triumph of democratisation?” บทความนำเสนอในโครงการประชุมวิชาการเรื่องเอเชียตะวันออกศึกษา จัดโดยคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์ นครปฐม ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551.
- เชษฐา พวงหัตถ์. (2552). *การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนา: แนวคิด/ทฤษฎีและการนำไปใช้กับประเทศไทยที่สาม*, เอกสารประกอบการ

บรรยายวิชา 435278 Politics and Government of Developing Countries ภาคการศึกษา 2/2555 ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะ และความเป็นอื่น*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา.

ภาษาอังกฤษ

Alam, M. (1989). *Governments and Markets in Economic Development Strategies: Lessons from Korea, Taiwan and Japan*. New York: Praeger.

Amsden, A. H. (1985). "The state and Taiwan's economic development", in P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. New York: Oxford University Press.

Applebaum, R. and Henderson, J. (Eds.). (1990). *State and Development in the Asian Pacific Rim*. London: Sage Publications.

Befu, H. (1993). "Introduction", in H. Befu. (Ed.). *Cultural Nationalism in East Asia: Representation and Identity*. Berkeley: University of California Press.

Borthwick, M. (Ed.). (1989). *Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia*. Boulder, CO: Westview Press.

Castells, M. (1992). "Four Asian Tigers with a dragon head: A comparative analysis of the state, economy and society in the Asian Pacific rim", in R. Applebaum and J. Henderson. (Eds.). *State and Development in the Asian Pacific Rim*. London: Sage Publications.

Cummings, B. (1987). "The origins and development of the Northeast

Asian political economy: Industrial sectors, product cycles, and the political consequences", in F. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell university Press.

Cummings, B. (1998). "The Korean crisis and the end of 'late' development", *New Left Review* 231 (September-October): 43-72.

Deyo, F. (ed.). (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell university Press.

Doner, R. (1992). "Limits of state strength: Toward an institutional view of economic development", *World Politics* 44 (3): 398-431.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Haggard, S. (1989). "Introduction", in S. Haggard and C. Moon (eds.). *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*. Boulder, CO: Westview Press,

Haggard, S. and Kaufman, R. R. (1992). "Introduction: Institutions and economic adjustment", in S. Haggard and R. R. Kaufman. (Eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hobsbawm. (1983a). "Mass-producing traditions", in E. Hobsbawm and T. Rangers. (Eds.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobsbawm. (1983b). "Introduction: Inventing Traditions", in E. Hobsbawm and T. Rangers. (Eds.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobsbawm, E. and Rangers, T. (Eds.). (1983). *The Invention of Tradition*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, A. (1971). "The Political Economy of Import-Substituting Industrialisation in Latin America", in A. Hirschman, *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in a Changing Societies*. New Havens, CT: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1993a). "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs* 72 (3): 22-49.
- Huntington, S. P. (1993b). "Democracy's third wave", in L. Diamond and M. F. Plattner. (Eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, MD: John Hopkins University.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1987). "Political Institutions and economic performance: The government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan", in F. Deyo. (Ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell university Press.
- Johnson, C. (1995a). "Social values and the theory of late economic development in East Asia", in C. Johnson. (Ed.). *Japan: Who Governs?* New York: W. W. Norton & Co.
- Johnson, C. (1995b). "Comparative capitalism: The Japanese differences", in C. Johnson. (Ed.). *Japan: Who Governs?* New York: W. W. Norton & Co.
- Krueger, A. Q. (1992). *Economic Policy Reforms in Developing Countries*. Oxford : Blackwell.
- Krugman, P. (1994). "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs* 73 (6): 62-78.
- Leftwich, A. (1995). "Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state", *Journal of Developmental Studies* 31: 400-427.
- Leftwich, A. (1996). "Two cheers for democracy: Democracy and the developmental state", in A. Leftwich (ed.). *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press.
- Levi-Faur, D. (1997). "Friedrich List and the political economy of nation-state", *Review of International Political Economy* 4 (1): 154-178.
- List, F. (1916). *The National System of Political Economy*. London: Longman, Green and Company. (First published 1844).
- Mahathir, M. and Ishihara, S. (1995). *The Voice if Asia: Two Leaders Discussing the Coming Century*. Trans. F. Baldwin. Tokyo: Kodansha International.
- North, D. (1994). "Economic performance through time", *American Economic Review* 84 (3): 359-368.
- Onis, Z. 1991. "The logic of developmental state", *Comparative Politics* 24 (October): 109-26.
- Patrick, H. T. and Rosovsky, H. (1976). *Asia's New Giant*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Rinehart.
- Pye, L. W. (1985). *Asian Power and Politics: The Cultural Dimension of Authority*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pye, L. W. (1988). "The new Asian capitalism: A political portrait", in P. L. Berger and H. M. Hsiao. (Eds.). *In Search of an East Asian Development Model*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Rodan, G., Hewison, K. and Robison, R. (Eds.). (1997). *The Political Economy of South-East Asia: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Rozman, G. (1992). "The Confucian faces of capitalism", in M. Borthwick. (Ed.). *Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia*.

- Boulder, CO: Westview Press.
- Sakakibara, E. (1993). *Beyond Capitalism: The Japanese Model of Market Economics*. Lanham, MD: University Press.
- Simone, F. and Feraru, A. T. (1995). *The Asian Pacific: Political and Economic Development in a Global Context*. New York: Longman Publishers.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tai, H. (1989). "The Oriental alternative: An hypothesis on culture and economy", in H. Tai. (Ed.). *Confucianism and Economic Development: An Oriental Alternative?* Washington, DC: The Washington Institute Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Wade, R. (1992). "East Asian economic success: Conflicting perspectives, partial insight, shaky evidence", *World Politics* 44 (2): 270-320.
- Weiss, L. and Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Woo-Cumings, M. (1993). "East Asia's American problem", in M. Woo-Cumings and M. Loriaux. (Eds.). *Past as Prelude: History in the Making of a New World Order*. Boulder, CO: Westview Press.
- World Bank. (1991a). *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1991b). *Managing Development: The Governance Dimension, A Discussion Paper*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (2000). *East Asia: Recovery and Beyond*. Washington, DC: World Bank.
- Yoshihara, K. (1994). *Japanese Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

จากยุคแรงงานล้นเหลือถึงการเข้ามาของแรงงาน ข้ามชาติ : ความเปลี่ยนแปลงของแรงงานใน ประเทศไทยสู่การแสวงหาแรงงานทดแทน¹

(From oversupply of labor to the entry of migrant
workers: labor transition to the pursuit of labor
substitute in Thailand)

พิสิษฐ์ นาสี² และรัชพงษ์ สำเนียง³

บทคัดย่อ

ประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน
หนึ่งในนั้นคือการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่ครั้งหนึ่งมีภาวะล้นเหลือ ในภาค

กิตติกรรมประกาศ : ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด ที่
กรุณาให้ทุนวิจัย และข้อเสนอแนะในการทำวิจัย รวมถึงให้อิสระในการคิด การ
เขียน ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ ครูผู้ร่วมเขียนงานวิจัยชิ้นนี้ รศ.ดร.ไชยันต์
รัชชกุล ครูที่ได้เฝ้าถามทุกข์สุข และความก้าวหน้าทางวิชาการของเราทั้งสอง
อย่างต่อเนื่อง คุณเกรียงไกร จินะโกฏิ ที่ช่วยทำกราฟในบทความนี้ ที่สำคัญ
ขอขอบพระคุณ อ.เชษฐา พวงหัตถ์ ที่ให้ความกรุณาในการตีพิมพ์บทความ
และผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อเสนอแนะ.

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยแนวโน้มแรงงานไทย ที่ได้รับการ
สนับสนุนจากแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษา
สาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภายใต้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้าง
เสริมสุขภาพ (สสส.) ขอขอบพระคุณ ศ.ดร. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด ที่กรุณาให้
ทุนวิจัย และข้อเสนอแนะในการทำวิจัย รวมถึงให้อิสระในการคิด-การเขียน.

การเกษตร และต่อมาได้มีการโยกย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม
และบริการ จนทำให้สัดส่วนของแรงงานในภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง อัน
เป็นปัจจัยหนึ่งของการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ⁴ เพื่อเติมเต็มในสัดส่วนของ
แรงงานที่หายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน และสัดส่วน
ของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อระบบ
เศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติกลายเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ
ของประเทศไทยในปัจจุบัน

คำสำคัญ : แรงงานภาคการเกษตร; แรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว; โครงสร้าง
แรงงานไทย

Abstract

Thailand has changed in a lot of ways since last twenty years,
one of which is labor change in agricultural sector that was previously
oversupplied. Henceforth, labor mobility in agricultural sector to industrial
and service sector has been increasing without pause. As a result, labor
ratio in agricultural sector has lowered consecutively every year. This
evident diminution, thus, provides a condition favoring labor migration,
especially from neighboring countries, to satisfy labor demand. The
increasing number of migrant workers, now, brings about critical change
to the economic system. Migrant labor has been becoming a very

² นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

³ นักวิจัยประจำสถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ
นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

⁴ บทความนี้มีการใช้คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” และ “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งม
ความหมายเดียวกัน แต่เป็นการใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบท.

indispensable cog in the Thailand's economy.

Keywords: labor in agricultural sector; migrant workers; labor structure of Thailand

บทนำ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ประเทศไทยได้มีการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งการพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้ภาคการผลิตของไทยเปลี่ยนแปลงไป จากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างแรงงานอย่างสำคัญ จากแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมกว่าร้อยละ 60 ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 2530 ปัจจุบันมีแรงงานภาคเกษตรกรรมเพียงร้อยละ 36 โดยประมาณ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ 2546) ซึ่งสัมพันธ์กับการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ในช่วงปี 2531-2533 ทำให้การจ้างงานในภาคนอกภาคเกษตรขยายตัวอย่างสูง รวมถึงการจ้างงานในภาคการเกษตรมีระยะเวลาสั้นเพียง 6 เดือน/ปี แต่การทำงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ มีการจ้างงานตลอดปี ทำให้มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันไปเป็นแรงงานในภาคบริการ (นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมวดี ชูชุก 2535) สัดส่วนแรงงานไทยในภาคเกษตรกรรมจึงลดลงอย่างมากตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 (นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมวดี ชูชุก 2535) และส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม และแรงงานต่างด้าวได้เข้ามาทดแทนแรงงานเหล่านี้ รวมถึงการเป็นแรงงานราคาถูกในกลุ่มอุตสาหกรรมก่อสร้าง (พิมพ์ชนก บุลยเลิศ 2551) อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และประมง (พวงเพชร ธนสิน 2554) ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่สร้างความเติบโตให้กับอุตสาหกรรมกลุ่มนี้อย่างต่อเนื่อง

บทความนี้จะแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์แรงงานในประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา จากครั้งหนึ่งที่มีภาวะล้นเกิน (over-supply) จนถึงยุคที่แรงงานขาดแคลนและจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานข้ามชาติ โดยบทความนี้จะนำเสนอ (1) ภาพรวมแรงงานไทย : ความเปลี่ยนแปลงของแรงงานในระบบและนอกระบบ (2) ความเปลี่ยนแปลงทั้งสัดส่วนและจำนวนของแรงงานในภาคต่างๆ โดยเฉพาะภาคการเกษตร (3) การเข้ามาของแรงงาน

ข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทยในภาคส่วนการผลิตระดับล่าง (4) ผลกระทบต่อสังคมไทยและแนวโน้มต่อไปในอนาคตซึ่งจะทำให้เห็นถึงสถานการณ์ความต้องการของแรงงานที่เพิ่มขึ้นในทุกภาคส่วนซึ่งสวนทางกับจำนวนวัยแรงงานของไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ภาพรวมแรงงานไทย : ความเปลี่ยนแปลงของแรงงานในระบบและนอกระบบ

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและภาคการผลิตอื่นๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้อัตราแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในช่วงปี พ.ศ. 2516-2520 มีแรงงานในภาคเกษตรร้อยละ 67 ช่วงปี 2531-2535 มีแรงงานภาคเกษตรร้อยละ 60 และช่วงปี 2546-2549 มีแรงงานภาคการเกษตรลดลง เหลือเพียงร้อยละ 42.2 ของแรงงานทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2553 แรงงานภาคการเกษตรมีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 37 (ดูตารางที่ 1) (สมพร อิศวิลานนท์ : 2553 อ้างใน คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ 2554: 35) สอดคล้องกับการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2546: 78) ที่พบว่าตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2510 แล้วที่ครอบครัวของของคนอีสานมีรายได้จากภาคนอกภาคเกษตรกรรมถึงร้อยละ 48 แต่พอถึงปลายทศวรรษที่ 2520 รายได้นอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 69

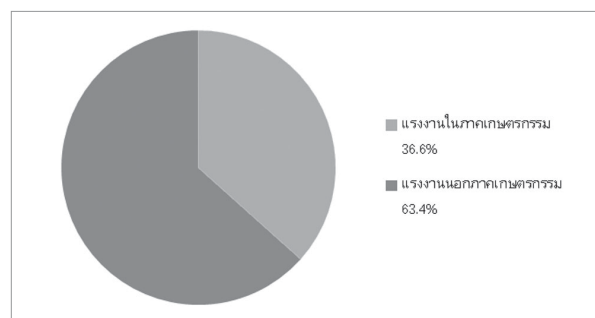
ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานภาคการเกษตรและแรงงานในการผลิตข้าว : สัดส่วนเปรียบเทียบ ปี พ.ศ. 2516-2549

ช่วงปี	แรงงานทั้งหมด (ล้านคน)	แรงงานภาคการเกษตร		แรงงานผลิตข้าว	
		จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
2516-2520	22.8	15.3	67.0	10.8	47.5
2531-2535	32.3	19.4	60.0	11.8	36.4
2546-2549	36.3	15.3	42.2	9.8	27.1

ที่มา : สมพร อิศวิลานนท์ 2553 อ้างในคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ 2554: 35

อย่างไรก็ตาม แรงงานในภาคเกษตรกรรมนอกจากเป็นแรงงานที่ทำเกษตรกรรมแล้ว ยังพบว่าแรงงานเหล่านี้กลายเป็นแรงงานรับจ้างในช่วงนอกฤดูกาล ไม่ได้เป็นแค่เกษตรกรในไร่นาอย่างเดียวเท่านั้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ 2546; นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมาวดี ชูชุกิ 2535) แต่พึ่งพารายได้จากภาคการผลิตอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย ทำให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมคุ้นเคยกับอาชีพภาคนอกเกษตรกรรมอื่นๆ เช่น ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ และพบว่าภาคบริการและอุตสาหกรรม สามารถสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี ซึ่งแตกต่างจากอาชีพเกษตรกรรมที่มีระยะเวลาทำงานเพียง 6 เดือน รวมถึงรายได้ที่ไม่ต่อเนื่องขึ้นอยู่กับกลไกตลาด และสภาพภูมิอากาศ ทำให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมผันตัวเองไปเป็นแรงงานในภาคนอกเกษตรกรรมจำนวนมาก (นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมาวดี ชูชุกิ 2535)

เห็นได้ว่าสัดส่วนแรงงานในภาคการเกษตรของไทยลดลงอย่างเห็นชัดเจนจากปี 2516-2520 ที่มีแรงงานภาคการเกษตรสูงเกือบ 2 ใน 3 ของผู้มีงานทำทั้งหมด (ร้อยละ 67) เหลือเพียงร้อยละ 41.1 ในปี 2554 ในทางกลับกัน แรงงานได้เข้าไปทำงานในภาคบริการและภาคการผลิตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคบริการ (การขนส่ง การขายปลีก โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง เป็นต้น) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับผู้ทำงานภาคการเกษตรในปัจจุบัน โดยเพิ่มจากร้อยละ 23.0 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 39.6 ในปี 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)



แผนภูมิที่ 1 ภาคการผลิตของแรงงานไทยในปี พ.ศ. 2553
(ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

สำหรับอาชีพในภาคการผลิต (รวมการไฟฟ้า ประปา ก่อสร้าง) พบว่า สัดส่วนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเพิ่มจากร้อยละ 13.5 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 19.3 ในปี 2555 และการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่ทำงานในภาคการเกษตรของครัวเรือนใหม่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อจำแนกตามอายุพบว่า ประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลง เหลือเพียง 1 ใน 3 คือ จากร้อยละ 35.3 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 12.1 ในปี 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

ในกลุ่มอายุ 25-39 ปี พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี 2530-2540 และปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องจนในปี 2554 เหลือผู้ทำงานในภาคการเกษตรร้อยละ 28.7 ขณะที่ในกลุ่มอายุ 40-59 ปี มีสัดส่วนคนทำงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 25.7 เป็นร้อยละ 46.3 ในปี 2530 และ 2554 ตามลำดับ สำหรับผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว คือ จากร้อยละ 4.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ในปี 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันแรงงานไทยได้ออกจากภาคการเกษตรหันไปประกอบอาชีพด้านการผลิต โดยเฉพาะภาคบริการเป็นจำนวนมาก และทำงานด้านการเกษตรลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกลุ่มหนุ่มสาว (อายุ 15-24 ปี) หากสถานการณ์ยังเป็นอย่างนี้ต่อไป คาดว่าในอนาคตประเทศไทยจะเป็นประเทศเกษตรกรรมและหากจะคงความเป็น “ครัวโลก” อาจจะต้องหันไปพึ่งพาเครื่องจักรและแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนแรงงานไทยในภาคการเกษตรที่ขาดหายไป (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

ข้อสังเกตดังกล่าวสัมพันธ์กับปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่นในจังหวัดเชียงใหม่ จากการสำรวจปี พ.ศ. 2519 มีจำนวน 2,389 โรง (กองนโยบายการพาณิชย์ 2521 : 204-205) ในปี พ.ศ. 2540 จังหวัดเชียงใหม่มีโรงงาน 1,395 แห่ง เงินลงทุน 32,180 ล้านบาท แรงงาน 43,306 คน ในปี พ.ศ. 2550 พบว่าเชียงใหม่มีโรงงานนอกเขตเทศบาล 39,496 โรง ส่วนโรงงานในเมืองเชียงใหม่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางที่มีคนงานตั้งแต่ 1-50 คนถึงร้อยละ 99.5 ของสถานประกอบการทั้งหมด (สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่ 2549 : ง) อุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร เกษตร ขนส่ง อโลหะ

และเครื่องดื่มน้ำ ซึ่งอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) พ.ศ. 2554 มี 34 โครงการ ประเทศที่มีการลงทุนในจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี สิงคโปร์ มาเลเซีย เดนมาร์ก ออสเตรเลีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ มมป.) จากข้อมูลข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงความสนใจของผู้ประกอบการ และส่วนราชการในการกระจายทรัพยากรที่เมืองหลักมักได้รับความใส่ใจมากกว่าเมืองชายขอบ เมืองหลักจึงมีแรงดึงดูดด้านแรงงานทำให้มีการอพยพผู้คนจากเมืองบริวารเข้าสู่เชียงใหม่เป็นจำนวนมาก

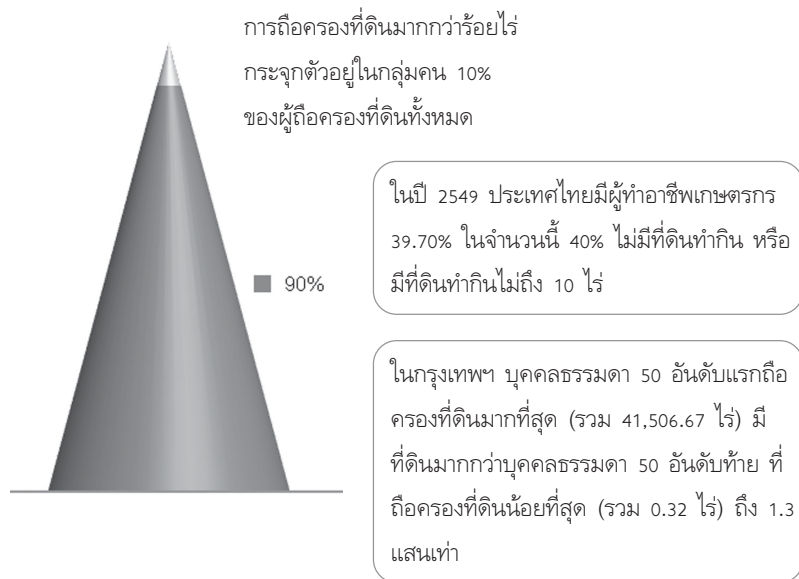
ในขณะเดียวกันรายได้เฉลี่ยต่อหัวของเชียงใหม่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ. 2520 เชียงใหม่มีรายได้ต่อหัวเฉลี่ย 7,683 บาท/ปี ปี พ.ศ. 2521, 2522, 2523 จำนวน 9,991 10,930 และ 12,434 บาท ตามลำดับ (ศูนย์สนเทศการเกษตรและสหกรณ์ 2525 : 11)

นอกจากปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของโรงงาน หรือภาคการผลิตอื่นๆ แล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมลดลงคือ ที่ดินทำกินตกอยู่ในมือของคนนอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น กล่าวคือ ประเทศไทยมีปัญหาของการกระจายการถือครองที่ดิน แม้ที่ดินทั่วประเทศมีจำนวนมากที่ถูกทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่ที่ดินเหล่านี้เป็นของนายทุนขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการเก็งกำไรที่ดินตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 ช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัว ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างมาก (นิพนธ์ พัวพงศกร และ ปัทมาวดี ชูชุก 2535) นั้น ทำให้เกษตรกรจำนวนมากเป็นเกษตรกรไร้ที่ดิน หรือไม่มีที่ดินทำกินจนไม่สามารถอยู่ในภาคการผลิตทางการเกษตรได้ ทำให้ต้องผันตนเองไปเป็นแรงงานในภาคการผลิตอื่นๆ ซึ่งเห็นได้จากตัวเลขผู้ที่ขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตช.) ในปี พ.ศ. 2547 มีคนจนและเกษตรกรรายย่อยมากขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดินกว่า 4 ล้านคน (ใช้เกณฑ์รายได้คนจนที่ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี) และยืนยันต้องการความช่วยเหลือจำนวน 2,217,546 ราย แบ่งเป็นกลุ่มไม่มีที่ดินทำกินจำนวน 889,022 ราย กลุ่มที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอจำนวน 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 811,279 ราย (สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย 1 หลัก 3 2554: 1/6 อ้างใน มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ 2555: ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2553)

นอกจากนี้ยังพบว่าเกษตรกรทั้งประเทศเกือบ 20 % หรือ 811,871 ครัวเรือนไร้ที่ทำกิน ส่วนอีก 1-1.5 ล้านครัวเรือนต้องเช่าที่ดินผู้อื่น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร : 2553 อ้างใน จามะรี เชียงทอง : 2554) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 10 ส่วนคนร้อยละ 10 ถือครองที่ดินถึงร้อยละ 90 (แผนภูมิที่ 3) ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประมาณ 21 ล้านคน และนิติบุคคลประมาณ 1 ล้านราย ถือครองที่ดินไม่เกิน 4 ไร่ต่อราย ส่วนบุคคลที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่มี 4,613 ราย ถือครองที่ดินขนาดเกิน 100 ไร่ มี 121 ราย ถือครองที่ดิน 500-999 ไร่ และอีก 113 ราย ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ ส่วนนิติบุคคลมีผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่เกิน 100 ไร่จำนวน 2,205 ราย ถือครองที่ดินจำนวน 500-999 ไร่จำนวน 100 ราย และ 42 รายถือครองที่ดินเกิน 1,000 ไร่ (คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ 2554 : 25)

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีแนวโน้มการถือครองที่ดินทำการเกษตรในเนื้อที่ขนาดเล็ก ต่ำกว่า 6 ไร่ เพิ่มขึ้นร้อยละ 24.6 ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรกรรม และร้อยละ 75.8 ทำการเกษตรในพื้นที่ตนเอง ส่วนอีกร้อยละ 15.8 ทำการเกษตรในเนื้อที่ตนเองและเช่าที่ผู้อื่น ส่วนอีกร้อยละ 8.4 ไม่มีพื้นที่ถือครองของตนในการทำเกษตร ส่วนใหญ่ยังปลูกข้าวเกินกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ทำการเกษตร ร้อยละ 18-20 ปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด อ้อย ร้อยละ 10 ปลูกไม้ผลชนิดต่างๆ เช่น มะม่วง ขนุน ฯลฯ ส่วนที่เหลือปลูกพืชชนิดอื่น เช่น ยางพารา ทำพืชมะนาวปศุสัตว์ เป็นต้น

การที่ประเทศไทยไม่มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และอัตรากาษีที่ดินมีการเก็บน้อยมาก รวมถึงไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในการครอบครองของนายทุน ที่ดินทั้งประเทศร้อยละ 90 อยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 ส่วนที่ดินที่จัดสรรไปให้ประชาชนก็ถูกนำไปขายต่อ และพื้นที่ในเขตปฏิรูปจำนวนมากอยู่ในมือผู้มีอิทธิพลทำให้การจัดสรรเป็นไปไม่ได้



แผนภูมิที่ 2 ความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร
(ที่มา: อวยชัย แต่ชูตระกูล 2552; ประภาส ปิ่นตบแต่ง 2552)
อ้างอิง คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ 2554 : 24)

การที่ที่ดินไม่ได้อยู่ในความครอบครองของเกษตรกร ทำให้ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา เกษตรกรได้ผันตัวเองมาเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม และภาคบริการอื่นๆ มากขึ้น รวมถึงรายได้ที่ได้จากการขายแรงงานในภาคการผลิตอื่นๆ สูงกว่าการทำงานในภาคเกษตร ทำให้เห็นแนวโน้มว่าแรงงานไทยในอนาคตจะกลายเป็นแรงงานในภาคอื่นๆ มากขึ้นโดยลำดับ

แม้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงในภาคการผลิตมากขึ้น ทำให้แรงงานจำนวนมากเป็นแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม แต่แนวโน้มการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมก็มีความต้องการแรงงานที่สูงขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้บางส่วนได้รับการทดแทนโดยแรงงานข้ามชาติทั้งจากพม่า ไทย และกัมพูชา (ไทยรัฐออนไลน์ 2555) จากตัวเลขของกระทรวงแรงงานในปี 2547 นายจ้างในภาคเกษตร 45,000 ราย มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติถึง 380,500 คน ซึ่งสะท้อนว่าเป็นสัดส่วนถึงหนึ่งใน

ห้าของบรรดาธุรกิจที่ต้องการจ้างงานแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ในปีเดียวกันนั้น มีการอนุมัติใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรถึง 179,000 ใบ ทำให้ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคการจ้างงานที่มีแรงงานจดทะเบียนมากที่สุด ในจำนวนนี้เป็นแรงงานข้ามชาติจากลาว 16,800 คน กัมพูชา 18,800 คน และพม่า 143,800 คน แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรมีอายุระหว่าง 14 ถึง 45 ปี และมีสัดส่วนระหว่างผู้หญิงและชายเท่าๆ กัน (ภาคการเกษตรไทย มปป.)

อย่างไรก็ตาม มีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม เนื่องด้วยปริมาณของวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มมากขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555) ทำให้แรงงานในภาคการเกษตรของไทยขาดแคลน (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553) ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นแรงงานทดแทนเพิ่มมากขึ้น (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553)

ความเปลี่ยนแปลงทั้งสัดส่วนและจำนวนของแรงงานในภาคต่างๆ โดยเฉพาะภาคการเกษตร

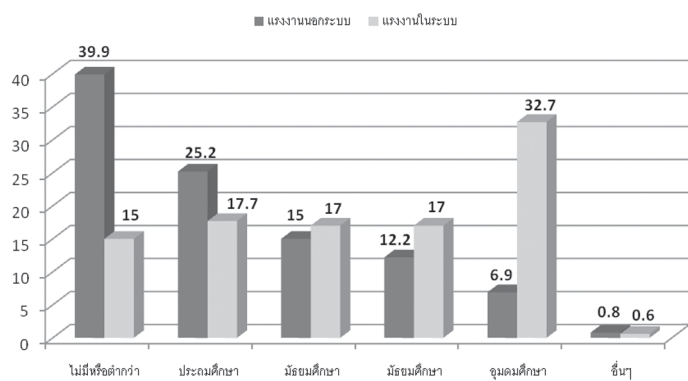
○ คนไทยในวัยแรงงาน

ในปี 2551 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป 37.70 ล้านคน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีกำลังแรงงานมากที่สุด รองลงมาคือภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ กำลังแรงงานส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 40-49 ปี คิดเป็นร้อยละ 24.7 รองลงมาอยู่ระหว่าง 50- 59 ปี ร้อยละ 15.9 และอายุระหว่าง 35-39 ปี ร้อยละ 13.3 โดยตั้งแต่ปี 2547 กำลังแรงงานที่มีอายุระหว่าง 40-49 ปี เริ่มมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณาจากระดับการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับที่ต่ำกว่า คิดเป็นร้อยละ 56.5 รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 15.3 ระดับมหาวิทยาลัย ร้อยละ 10.8 เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนพบว่า กำลังแรงงานระดับอนุปริญญาขยายตัวมากที่สุด (กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน 2552)

จากการสำรวจการทำงานของประชากรประจำเดือนธันวาคม 2553 พบว่า

จากจำนวนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปหรือผู้อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น 53.72 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานหรือผู้ที่พร้อมทำงาน 39.50 ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีงานทำ 39.19 ล้านคน ผู้ว่างงาน 2.7 แสนคน และผู้รอฤดูกาล 4 หมื่นคน ส่วนผู้อยู่นอกกำลังแรงงานมี 14.22 ล้านคน และพบว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตกงานถึง 9 หมื่นกว่าคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2553ข)



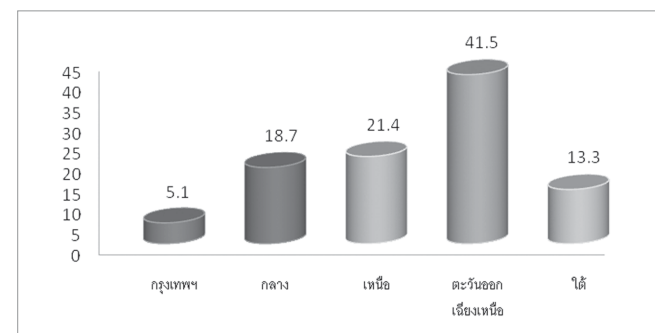
แผนภูมิที่ 3 ระดับการศึกษาของแรงงานในระบบและนอกระบบ พ.ศ. 2554
(ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554)

ผลการสำรวจในปี 2554 พบว่าคนในวัยทำงาน มีจำนวน 39.3 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคม จากการทำงานหรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) จำนวน 24.6 ล้านคน หรือร้อยละ 62.6 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบหรือแรงงานในระบบ 14.7 ล้านคน หรือร้อยละ 37.4 (แผนภูมิที่ 3)

แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยมีจำนวนถึง 14.5 ล้านคน หรือร้อยละ 60.0 รองลงมา ทำงานอยู่ในภาคการค้าและการบริการ ร้อยละ 31.4 และภาคการผลิต ร้อยละ 8.6

เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่ามีจำนวนไม่แตกต่างกันมาก คือ เพศชาย 13.2 ล้านคน หรือร้อยละ 53.8 และเพศหญิง 11.4 ล้านคน หรือ ร้อยละ 46.2 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554) เมื่อพิจารณาตาม

กลุ่มอายุพบว่า กลุ่มอายุ 20-39 ปี แรงงานในระบบมีมากกว่าแรงงานนอกระบบ คือ ร้อยละ 59.4 และร้อยละ 38.5 สำหรับกลุ่มอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป แรงงานในระบบมีน้อยกว่าแรงงานนอกระบบ คือร้อยละ 37.1 และร้อยละ 58.0 จะเห็นว่าผู้ที่มีงานทำที่อยู่ในระบบจะเป็นกลุ่มอายุน้อยหรือกลุ่มวัยทำงาน แต่เมื่ออายุมากขึ้นและมีประสบการณ์จากการทำงาน ก็จะเข้าสู่ตลาดธุรกิจ ทำให้กลุ่มอายุ 40 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีงานทำที่อยู่นอกระบบซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็กหรือผู้จ้างตนเอง ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาเกินร้อยละ 60 ที่เป็นแรงงานนอกระบบ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2553ก)



แผนภูมิที่ 4 แรงงานนอกระบบจำแนกตามภูมิภาค
(ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554)

การสำรวจการทำงานของประชากรเดือนสิงหาคม 2555 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 54.58 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในวัยแรงงานหรือผู้ที่พร้อมที่จะทำงานจำนวน 39.80 ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีงาน 39.54 ล้านคน ว่างงาน 2.24 แสนคน และผู้ที่รอฤดูกาล 3.35 หมื่นคน ส่วนผู้อยู่นอกวัยแรงงานหรือผู้ที่ไม่พร้อมทำงาน มีจำนวน 14.78 ล้านคน ได้แก่ แม่บ้าน นักเรียน คนชรา เป็นต้น ในส่วนของผู้มีงานทำ 39.54 ล้านคนนั้น ประกอบด้วยผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรม 16.46 ล้านคน และนอกภาคเกษตรกรรม 23.08 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

เมื่อพิจารณาสถานการณ์แรงงานในเดือนเมษายน 2556 ปรากฏว่าความต้องการแรงงานผ่านบริการจัดหางานของรัฐมีจำนวน 70,465 อัตราเพิ่มขึ้นจาก

ช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 73.35 สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่ นายจ้างประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ซึ่งมีจำนวน 4,412 อัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 217.41 โดยส่วนใหญ่เป็นความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมการขายส่ง การขายปลีก และการซ่อมยานยนต์

จากการสำรวจการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติเดือน กุมภาพันธ์ 2556 พบว่ามีจำนวนผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นอัตราการว่างงานลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนโดย

- **ผู้มีงานทำ**จำนวน 38.81 ล้านคนเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน 7.5 แสนคน
- **ผู้ว่างงาน**จำนวน 2.45 แสนคนลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน 1 หมื่นคน
- **อัตราการว่างงาน**ร้อยละ 0.6 ไม่เปลี่ยนแปลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานหรือผู้ที่พร้อมจะทำงานประมาณ 39.34 ล้านคน ประกอบด้วยผู้มีงานทำ 38.81 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 98.65 ของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ผู้ว่างงาน 2.45 แสนคน คิดเป็นอัตราการว่างงานร้อยละ 0.6 และผู้ที่รอฤดูกาล 2.85 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 0.71 ของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ทำงานในอุตสาหกรรมการขายส่งและการขายปลีกมากที่สุด 6.18 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.92 ของผู้มีงานทำรวม รองลงมาเป็นอุตสาหกรรมการผลิต 6.03 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.54 อุตสาหกรรมก่อสร้าง 2.78 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 7.16 อุตสาหกรรมที่พักแรมและบริการด้านอาหาร 2.53 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 6.52 การบริหารราชการการป้องกันประเทศและการสังคมภาคบังคับ 1.72 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 4.43 และที่เหลือทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมอื่นๆ โดยผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้น 3.3 แสนคน ส่วนนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น 4.2 แสนคน ในจำนวนนี้เป็นการเพิ่มขึ้นในสาขาการก่อสร้างมากที่สุด 2.4 แสนคน สาขาที่พักแรมและบริการด้านอาหาร 1.7 แสนคน สาขาการขายส่งการขายปลีกการซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์ 7 หมื่นคน สาขาการผลิต 5 หมื่นคน สาขาการบริหารราชการการป้องกันประเทศและการประกันสังคมภาคบังคับ 4 หมื่นคน สาขาบริการมอสังหาริมทรัพย์ 3 หมื่นคน สาขาขนส่งและสถานที่เก็บสินค้าและสาขาบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์เพิ่มขึ้นเท่ากัน 2

หมื่นคน และสาขาการศึกษา 1 หมื่นคน ส่วนสาขาที่ลดลงคือสาขากิจกรรมการบริการด้านอื่นๆ เช่น กิจกรรมบริการเพื่อส่งเสริมสุขภาพร่างกาย การดูแลสัตว์เลี้ยง การบริการซักรีดและซักแห้ง เป็นต้น 6 หมื่นคน และสาขากิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย 3 หมื่นคน ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในสาขาอื่นๆและจะเห็นได้ว่าความต้องการแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 73.35 ขณะที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศและแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยลดลง (วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงาน ฉบับเดือนเมษายน 2556)

○ ความต้องการแรงงานในอนาคต

ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมในช่วงปี 2553-2557 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี คาดว่าจะมีความต้องการแรงงาน 15.0 ล้านคน 15.2 ล้านคน 15.3 ล้านคน 15.5 ล้านคน และ 15.6 ล้านคนตามลำดับ ความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 2553-2557 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน คาดว่าจะมีความต้องการแรงงานจำนวน 7.9 ล้านคน 8.0 ล้านคน 8.1 ล้านคน 8.2 ล้านคนและ 8.3 ล้านคนตามลำดับ ความต้องการแรงงานในภาคบริการ คาดว่าในช่วงปี 2553-2557 จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นโดยจะมีความต้องการจำนวน 15.4 ล้านคน 15.8 ล้านคน 16.3 ล้านคน 16.7 ล้านคน และ 17.1 ล้านคนตามลำดับ จากการประมาณการดังกล่าวจะเห็นว่าแต่ละภาคการผลิตมีความต้องการแรงงานในอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยภาคบริการมีแนวโน้มเติบโตและมีความต้องการแรงงานมากกว่าภาคการผลิตอื่นๆ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

จากการศึกษาภาระการจ้างงานในภาคเหนือ พบว่าแรงงานในภาคเหนือมีลักษณะเป็นการโยกย้ายไปทำงานแหล่งอื่น การโยกย้ายระหว่างจังหวัด และการเคลื่อนย้ายจากภาคอื่นมาทำงานในภาคเหนือ ซึ่งพบว่าในช่วงปี 2547-2549 ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรม การขายส่ง/ปลีก และการผลิต เฉลี่ยร้อยละ 32.2 ร้อยละ 18.3 และร้อยละ 13.3 ตามลำดับ (ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ 2550)

อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานในภาคเหนือกลับมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้ประกอบการในภาคเหนือจ้างงานแรงงานต่างด้าวทดแทนมากขึ้น ขณะเดียวกันแรงงานในภาคเหนือที่เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2545-2549 มีผู้ไปทำงานต่าง

ประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.0 โดยเฉพาะในปี 2549 เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.7 คิดเป็นจำนวน 36,608 คน (ทวีศักดิ์ ใจคำสับ 2550)

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทยในภาคส่วนการผลิตระดับล่าง

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทุกปีทำให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น เกิดการขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานในภาคการเกษตรและการผลิตระดับล่าง ซึ่งสวนทางกับสัดส่วนของแรงงานไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากการเคลื่อนย้ายไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ และการลดลงของประชากรวัยแรงงานของไทย ทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานพม่าที่มีส่วนสำคัญไม่น้อยในการทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตได้อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะเศรษฐกิจด้านการรับเหมาก่อสร้างและการประมง จากการสำรวจพบว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายราว 1 ล้าน 3 แสนคน อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้เป็นเพียงจำนวนแรงงานที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น และในจำนวนนี้มีแรงงานพม่าถึงร้อยละ 82 คือมีจำนวนถึง 1 ล้านคน (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553) นอกจากนี้ยังพบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและหลบซ่อนทำงานในไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถระบุจำนวนได้ แรงงานในกลุ่มหลังนี้มีความผิดตามกฎหมายอาญาว่าด้วยการทำงานผิดกฎหมายของต่างด้าวโดยเป็นแรงงานในภาคส่วนที่คนไทยไม่นิยมทำ เช่น กรรมกรแบกหาม แม่บ้าน ยาม คนทำความสะอาด ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันมีแรงงานในภาคส่วนนี้กว่า 3 ล้านคน (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และนับวันจะเพิ่มทวีขึ้น

ในส่วนของการจ้างงานในภาคการเกษตร จากตัวเลขของกระทรวงแรงงานปี 2547 พบว่า นายจ้างในภาคการเกษตร 45,000 คน มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติถึง 380,500 คน ถือเป็นสัดส่วนถึงหนึ่งในห้าของบรรดาธุรกิจที่ต้องการจ้างงานแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ในปีเดียวกันนั้น มีการอนุมัติใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานข้ามชาติในภาคการเกษตรถึง 179,000 ใบ ทำให้ภาคเกษตรกรรมเป็น

ภาคการจ้างงานที่มีแรงงานจดทะเบียนมากที่สุด ในจำนวนนี้เป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศลาว 16,800 คน กัมพูชา 18,800 คน และพม่า 143,800 คน แรงงานข้ามชาติในภาคการเกษตรนี้มีอายุระหว่าง 14 ถึง 45 ปี และมีสัดส่วนระหว่างผู้หญิงและผู้ชายเท่าๆ กัน (ภาคการเกษตรไทย มปป.)

กรณีการยื่นขอใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2552 พบว่ามีผู้มาจดทะเบียนทั้งหมด 1,544,902 คน เป็นคนจาก 3 สัญชาติ คือ พม่า กัมพูชา ลาว จำนวน 1,314,382 คน คิดเป็นร้อยละ 85.08 แยกเป็นแรงงานสัญชาติพม่าจำนวน 1,078,767 คน แรงงานสัญชาติลาว 110,854 คน สัญชาติกัมพูชา 124,761 คน เฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ มีแรงงานต่างด้าวจำนวน 78,430 คน เป็นกลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมาย 2,650 คน และเป็นกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายกว่า 75,780 คน (กรมจัดหางาน มปป.)

จากปี 2549 ถึงปี 2553 พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วจำนวนคนต่างด้าวคงเหลือมีจำนวนปีละ 1,053,602 คน แบ่งเป็นกลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมาย 221,146 คน คิดเป็นร้อยละ 21.73 และกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย 832,456 คน คิดเป็นร้อยละ 78.27

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการบางประเภทอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่ามีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานเพิ่มมากขึ้นทุกปีโดยเฉพาะในปี 2552 ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงเกือบ 2 เท่า (ดูตารางที่ 2) เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่เลือกงานทำค่าแรงต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำไปด้วย อีกทั้งยังเป็นการบรรเทาการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการด้วย ส่วนปัญหาที่พบคือการแย่งงาน การใช้สาธารณูปโภค การบุกรุกที่สาธารณะ รวมไปถึงปัญหาด้านความมั่นคงและด้านสาธารณสุขเป็นต้น (ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปป.)

ตารางที่ 2 จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 13)
มติกรม. 3 สัญชาติ ณ เดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2544-2553

ปี	นายจ้าง/ กิจการ (แห่ง)	รวม 3 สัญชาติ	สัญชาติ			อาชีพ	
			พม่า	ลาว	กัมพูชา	กรรมกร	คนรับใช้ในบ้าน
2544	157,718	568,249	451,335	59,358	57,556		
2545	120,717	409,339	340,029	32,492	36,818		
2546	89,409	288,780	247,791	21,314	19,675		
2547	205,738	849,552	633,692	105,259	110,601		
2548	205,562	705,293	539,416	90,073	75,804		
2549	185,876	668,576	568,878	51,336	48,362	583,580	84,996
2550	158,268	546,272	498,091	22,085	26,096	484,723	61,549
2551	154,304	501,570	476,676	12,800	12,094	447,637	53,933
2552	311,654	1,314,382	1,078,767	110,854	124,761	1,184,592	129,790
2553	216,695	932,255	812,984	62,792	56,479	844,329	87,926

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
(http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=128&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=12)

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ณ เดือนมีนาคม 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,126,461 คน ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจำนวน 581,962 คิดเป็นร้อยละ 34.06 ซึ่งเป็นการลดลงในกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย สำหรับคนต่างด้าวในประเทศไทยมีการจำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีจำนวน 1,102,782 คน คิดเป็นร้อยละ 97.90 โดยเป็นคนต่างด้าวประเภทตลอดชีพ 983 คน ทัวไป 83,297 คน

MOU 988,956 คน (พิสูจน์สัญชาติ 877,346 คน และนำเข้า 111,610 คน) และส่งเสริมการลงทุน 29,546 คน

2. คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวน 23,679 คน คิดเป็นร้อยละ 2.10 โดยคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นชนกลุ่มน้อยทั้งหมด

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานใหม่เดือนมีนาคม 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 8,187 คน เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนลดลงจำนวน 220 คน คิดเป็นร้อยละ 2.62 (วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงาน : 2556)

ในปี 2553 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2553 รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,335,155 คน จำแนกประเภท คนต่างด้าวจากจำนวนมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดตามลำดับ กล่าวคือคนต่างด้าวตามมติกรม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้รับอนุญาตฯ มากที่สุดจำนวน 932,255 คน คิดเป็นร้อยละ 69.82 รองลงมาคือประเภทพิสูจน์สัญชาติจำนวน 228,411 คน คิดเป็นร้อยละ 17.11 ประเภททั่วไปจำนวน 70,449 คน คิดเป็นร้อยละ 5.28 ประเภทนำเข้าจำนวน 43,032 คน คิดเป็นร้อยละ 3.22 และประเภทชนกลุ่มน้อยจำนวน 23,340 คน คิดเป็นร้อยละ 1.75 ประเภทส่งเสริมการลงทุนจำนวน 23,245 คน คิดเป็นร้อยละ 1.74 ประเภทตลอดชีพจำนวน 14,423 คน คิดเป็นร้อยละ 1.75 ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 7 (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553)

ตาราง 3 แสดงจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 5 ลำดับแรก

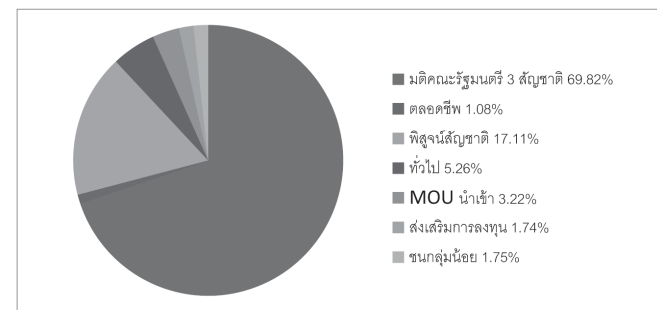
จังหวัด	รวม	เข้าเมืองถูกกฎหมาย	เข้าเมืองผิดกฎหมาย
กรุงเทพมหานคร	337,886	169,444	168,442
สมุทรสาคร	124,849	336	124,513
เชียงใหม่	68,371	6,982	61,389
สุราษฎร์ธานี	62,941	8,956	53,985
สมุทรปราการ	62,252	25,803	36,449

ที่มา : กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2553)

ในส่วนของพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด มีจำนวน 329,079 คน คิดเป็นร้อยละ 25.31 รองลงมาคือปริมณฑล จำนวน 284,881 คน คิดเป็นร้อยละ 21.91 ภาคกลาง 240,310 คน คิดเป็นร้อยละ 18.00 ภาคใต้ จำนวน 260,607 คน คิดเป็นร้อยละ 20.04 ภาคเหนือจำนวน 158,185 คน คิดเป็นร้อยละ 11.85 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 28,968 คน คิดเป็นร้อยละ 2.17 ของคนต่างด้าวรวมทุกประเภทคงเหลือทั่วราชอาณาจักร (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553: บทความแรงงานต่างด้าว ตอนที่ 6 มมป.)

ในส่วนของจังหวัดที่มีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 329,097 คน รองลงมาคือจังหวัดสมุทรสาครจำนวน 124,849 คน และลำดับที่สามคือจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 68,371 คน ประเภทคนต่างด้าวในประเทศไทยที่พบ ได้แก่ กลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน 344,686 คน แบ่งเป็นคนต่างด้าวตลอดชีพ ตามมาตรา 9 จำนวน 321,441 คน ประเภททั่วไป จำนวน 70,449 คน และประเภทตลอดชีพ จำนวน 14,423 คน ซึ่งในจำนวนนี้พิสูจน์สัญชาติแล้วจำนวน 210,044 คน และนำเข้าจำนวน 26,525 คน ส่วนมาตรา 12 ส่งเสริมการลงทุน มีจำนวน 23,245 คน กลุ่มเข้า

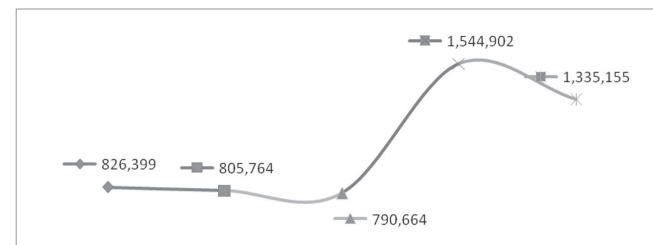
เมืองผิดกฎหมาย มีจำนวน 955,595 คน โดยเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 13 ชนกลุ่มน้อย จำนวน 23,340 คน และตามมติ ครม. 3 สัญชาติ จำนวน 932,255 คน (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553: บทความแรงงานต่างด้าว ตอนที่ 6 มมป.)



แผนภูมิที่ 5 แสดงสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามประเภท พ.ศ. 2553

ที่มา : กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2553)

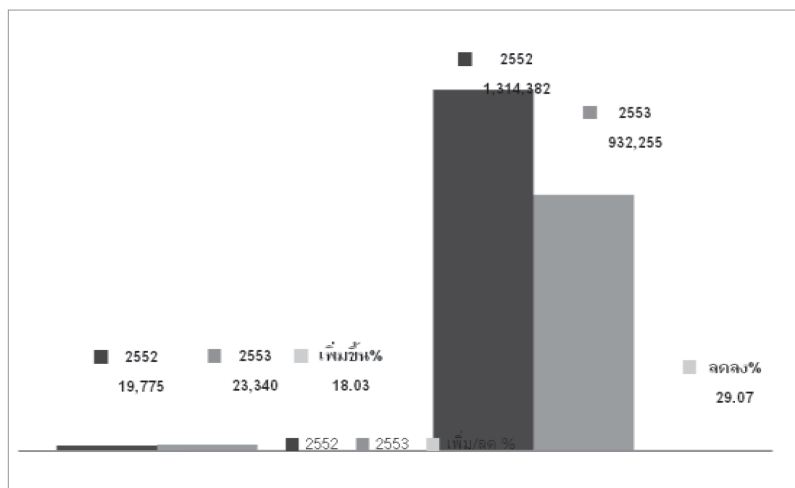
ตั้งแต่ปี 2549 ความต้องการแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง มีการเพิ่มขึ้นและลดลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 8 ที่แสดงให้เห็นความเคลื่อนไหวของจำนวนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี 2549 ถึง 2553 ตามลำดับ



แผนภูมิที่ 6 แสดงความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. 2549-2553 เรียงตามลำดับ

ที่มา : กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2553)

ในปี 2553 กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับอนุญาตทำงานที่ได้รับอนุญาตทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนธันวาคม 2553 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 955,595 คน คิดเป็นร้อยละ 71.57 ของจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร และพบว่ามีจำนวนลดลงจากปีก่อนจำนวน 378,562 คิดเป็นร้อยละ 28.37 คน ต่างด้าวกลุ่มนี้จำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทชนกลุ่มน้อยมีจำนวน 23,340 คน คิดเป็นร้อยละ 1.75 ของคนต่างด้าวทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามชาติพันธุ์พบว่าไทใหญ่มีจำนวนมากสุด 11,792 คน รองลงมาคือพม่าจำนวน 2,488 คน และกะเหรี่ยงจำนวน 1,531 คนตามลำดับ และประเภทมตค.ร.ม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) จำนวน 932,255 คนคิดเป็นร้อยละ 69.82 ของแรงงานต่างด้าวทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามสัญชาติพบว่าสัญชาติพม่ามีมากที่สุดจำนวน 812,984 คน ลาวจำนวน 62,792 คน และกัมพูชาจำนวน 56,479 คนตามลำดับ เมื่อเทียบกับปี 2552 พบว่ามีจำนวนลดลง 382,127 คน คิดเป็นร้อยละ 29.307 (กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2553)



แผนภูมิที่ 7 เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวประเภทชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าว ตามมตค.ร.ม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ระหว่างปี 2552 ถึง 2553 ที่มา : กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2553)

ผลกระทบต่องานไทยและแนวโน้มต่อไปในอนาคต

การเข้ามาและเพิ่มจำนวนอย่างต่อเนื่องของแรงงานข้ามชาติ ในแง่หนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมไทยและคนไทยอย่างแน่นอน และเป็นไปในหลายระดับ ในระยะที่ผ่านมาผู้สนใจศึกษาและนำเสนอผลกระทบในหลายประเด็น ทั้งด้านวัฒนธรรม สังคม การปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านสาธารณสุข ประเทศพม่ายังขาดความพร้อมในด้านเวชศาสตร์ป้องกันโรคและสุขอนามัย แรงงานพม่าเหล่านี้จึงเป็นพาหะนำโรคมาลาเรีย โรคเท้าช้าง โรคท้องร่วง และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์มาสู่คนไทย และเป็นภาระที่รัฐบาลไทยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาเป็นจำนวนมากเนื่องจากแรงงานสัญชาติพม่าเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการรักษา (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ 2539)

2. ด้านอาชญากรรม นับว่าเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญมากประการหนึ่งโดยมากจะเป็นปัญหาด้านมั่วสันทันต์และชิงทรัพย์แล้วหลบหนีไป (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ 2539)

3. ด้านชุมชนหรือพฤติกรรม เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของคนไทยต้องเสื่อมลงหรือเบี่ยงเบนไป ยอมรับเอาวัฒนธรรมของคนงานต่างชาติเข้ามาแทนที่ วัฒนธรรมไทย (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ อ้างใน วรางคณา อิมอุตม และคณะ มปป.)

4. ปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่แรงงานต่างด้าวกระจายตัวในพื้นที่ต่างๆ ได้สร้างปัญหาให้กับท้องถิ่น อาทิ ที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ จ.เชียงราย ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านชายแดนที่มีปัญหาแรงงาน และการเคลื่อนย้ายของผู้คนจำนวนมาก โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีแผนการรองรับที่แน่นอนแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแม่บ้านตามโรงแรม และเด็กเสิร์ฟตามร้านอาหาร ส่วนผู้ชายมักมาเป็นแรงงานในไร่สวนและเป็นแรงงานชั่วคราวที่เข้ามาทำงานตามฤดูกาล

ส่วนของเทศบาลตำบล (ทต.) เวียงเชียงแสน จ.เชียงรายก็ประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เพราะเป็นเมืองชายแดนที่ติดทั้งประเทศพม่าและประเทศลาว แต่ที่แตกต่างคือ แรงงานต่างด้าวจำนวนมากกว่า 500 คน ได้สร้างปัญหาด้านสุขภาวะ ความสะอาด โรคระบาด

และอาชญากรรม โดยเป็นแรงงานพม่า 90-95 % แรงงานลาว 5-10 % แรงงาน
ที่มักสร้างปัญหาคือแรงงานพม่าเพราะไม่สามารถสื่อสารกันได้ และมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และภาครัฐยังไม่มีความมาตรการที่จริงจังต่อเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องแรงงานจีนที่มากับเรือสินค้าได้สร้างปัญหาในหลายด้าน เช่น อาศัยภายในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาต และมาอยู่เป็นเวลานาน

ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ทั้ง 3 แห่งที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้ดังนี้ (1) ปัญหาด้านสุขภาวะ โรคติดต่อบางชนิด เช่น โรคมาเลเรีย เหาช้าง ที่ไม่มีการระบาดในประเทศไทยแล้ว แต่ปัจจุบันกลับมีการแพร่ระบาดใหม่ในพื้นที่ผ่านแรงงานต่างด้าว (2) ปัญหาด้านอาชญากรรม เช่น การขโมยทรัพย์สิน และอุบัติเหตุในท้องถิ่น เนื่องจากความเคยชินในกฎการขับขี่ที่แตกต่างกัน และ (3) ปัญหาด้านเรื่องความสะอาดและสุขอนามัย เช่น การพักอยู่ในห้องพักเดียวกันจำนวนมาก คน (บางห้องอยู่ถึง 6-8 คน) ทำให้เกิดของเสียจำนวนมาก และทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดูแลจัดการ แต่กลับต้องเป็นผู้รับและแก้ไขปัญหา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวถือเป็นปัญหาใหญ่ไม่ว่าจะในกรณีของของเมืองชายแดนหรือในเมืองใหญ่ๆ เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ ที่พบว่ามีชุมชนของแรงงานต่างด้าวมากกว่า 10 แห่ง ที่บางครั้งเข้ามาอาศัยอยู่เป็นหมู่บ้าน และนับวันจะเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองพยายามจะแก้ไขปัญหาให้ผ่อนคลายเป็นบ้าง แต่ก็ยังไม่ใช้การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุและเป็นไปทั้งระบบ เช่น การตรวจเลือดแรงงาน การใช้ พ.ร.บ.สาธารณสุข ในการดูแลเรื่องความสะอาด นอกจากนี้ปัญหานี้ยังข้ามต้นยังครอบคลุมทั้งจังหวัด ยกที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจะดูแลได้โดยลำพัง สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยองค์กรที่มีอำนาจในขอบเขตที่กว้างขวางกว่า และสามารถประสานกับท้องถิ่นต่างๆ เพื่อแก้ไข จึงจะสามารถจัดการกับปัญหาได้ (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข เทศบาลนครเชียงใหม่ วันที่ 7 พฤษภาคม 2556)

นอกจากนี้ยังพบว่ากรณีที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดูแลด้านสวัสดิการเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะศูนย์เด็กเล็กที่มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในพื้นที่ (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์เด็กเล็ก

ตำบลบ้านธิ วันที่ 3 พฤษภาคม 2556)

ในอนาคตคาดการณ์ว่าแรงงานต่างด้าวจะยังคงเข้ามาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก รวมถึงหากมีการเปิดเสรีด้านแรงงานในอาเซียน (AEC) แล้ว สถานการณ์อาจมีความเข้มข้นมากกว่านี้ อย่างไรก็ตามกลับพบว่าในปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีความเห็นการรองรับในระดับต่างๆ ที่ชัดเจนและอย่างเป็นระบบ รวมถึงการคาดการณ์อนาคตว่าจะเกิดอะไรขึ้น โดยเฉพาะกับเมืองชายแดนที่เป็นหน้าด่านของการรองรับผู้คนและวัฒนธรรมที่หลากหลาย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจนในการจัดการดูแลคนต่างด้าว ทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นเพียงแหล่งรองรับปัญหาที่อยากจะแก้ไขเรื่อยมา

แนวโน้มสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากการวิจัยที่คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งได้ติดตามและประเมินผลโครงการตามมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานในปี 2543 พบว่า

1. แรงงานไทยไม่เข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว
2. งานทดแทนแรงงานต่างด้าวเป็นงานที่มีอัตราค่าจ้างต่ำ ไม่มีสวัสดิการ
3. การแก้ไขแรงงานต่างด้าวต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วค่อนข้างได้รับความร่วมมือน้อยและดำเนินการไม่เรียบร้อย
4. นายจ้างหรือสถานประกอบการให้ความร่วมมือกับรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวน้อย

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกันทำให้การปฏิบัติยากลำบาก ดังเช่นข้อมูลที่สะท้อนปัญหาและมาตรการของรัฐและเสนอ “...(ให้) เปลี่ยนชื่อแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานข้ามชาติ เพราะส่งผลต่อทัศนคติ ต้องมีการขึ้นทะเบียนแรงงานทุกคนรวมถึงผู้ติดตามและต้องปรับให้การขึ้นทะเบียนทำได้ง่ายและสะดวก ต้องกำจัดเหลือทิ้งที่เรียกเก็บส่วย และต้องผลักดันประเทศเพื่อนบ้านให้พิสูจน์สัญชาติอย่างสมบูรณ์ ไม่ใช่แต่ออกเพียงหนังสือเดินทางชั่วคราวให้ ส่วนการจับกุมแรงงานผิดกฎหมายแต่ละปีจับส่งออก 600,000 คน แต่สุดท้ายก็กลับเข้ามาอีก ที่ผ่านมามีแต่ไม่เคยมีการจับขบวนการคนเข้ามา เพราะมีเจ้าหน้าที่รัฐ

เห็นเป็นใจ ไม่เคยจบบรายใหญ่...ขณะนี้รัฐต้องมองเรื่องการทำงานของแรงงานต่างด้าวใหม่ ต้องส่งเสริมธุรกิจที่ถูกกฎหมายและลงโทษกิจการที่ไม่ถูกต้อง เช่น กิจการที่มีการให้แรงงานต่างด้าวทำงานหนัก บางกิจการต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง หรือกิจการที่มีการกระทำทารุณ โหดร้าย ส่วนนโยบายค่าจ้าง 300 บาท แรงงานต่างด้าวต้องได้เท่าแรงงานไทย ซึ่งจะทำให้งานหลายประเภทคนไทยมีโอกาสได้ทำมากขึ้น ส่วนกิจการที่ต้องการใช้แรงงานค่าจ้างต่ำก็ให้ย้ายไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือตามแนวชายแดน ทั้งนี้ ปัญหาทั้งหมดหากเรายังไม่รีบแก้ไข สหรัฐอเมริกาอาจจะลดระดับประเทศไทยไปยังประเทศที่มีการใช้แรงงานอย่างเลวร้ายที่สุด” (สมาพันธ์สมาคมเครือข่ายคนไทยคู่สมรสต่างชาติแห่งประเทศไทย 2555)

6. ขาดนโยบายที่แน่นอน มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาตามแรงกดดันและการเคลื่อนไหวของผู้ประกอบการ

7. ผู้ปฏิบัติงานฝ่ายป้องกันและปราบปรามขาดงบประมาณในการส่งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักร

8. แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าออกประเทศได้ง่ายและสามารถเข้าออกได้หลายทาง

9. การปิดพรมแดนของประเทศเพื่อนบ้านและการไม่ยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกของประเทศตนทำให้ไม่สามารถผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักร อีกทั้งมีการลักลอบเข้ามาใหม่

10. การประชาสัมพันธ์ของภาครัฐยังไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ประชาชนไม่ทราบข่าวสารโครงการแก้ไขแรงงานต่างด้าวโดยให้คนไทยทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว (ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปป.)

ข้อสังเกตเบื้องต้น

จากข้อมูลที่กำลังมาทั้งหมด สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นเพื่อชี้ให้เห็นแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในด้านแรงงาน 6 ประการ ดังนี้

ประการแรก แรงงานในภาคการผลิตอื่นๆ ของสังคมไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีรายได้จากภาคการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น อาชีพที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตลอดมา คือ กลุ่มเจ้าของกิจการ การค้า และอุตสาหกรรม กลุ่ม

ผู้ประกอบการวิชาชีพและกลุ่มอาชีพเสรี ค้าขาย และพนักงานบริการ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และชนินฐา ฮ.ประยูร 2556, 38) ส่วนการทำเกษตรกรรมก็เป็นการผลิตเพื่อขาย มิใช่การเกษตรแบบยังชีพเหมือนเดิมอีกต่อไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นสวนทางกับความต้องการแรงงาน (อุปสงค์) ที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในช่วงอายุระหว่าง 15- 24 ปีในภาคการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นไปที่แรงงานไร้ฝีมือจนถึงกึ่งฝีมือ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และชนินฐา ฮ.ประยูร 2556, 40-41) ซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเพื่อเป็นแรงงานทดแทนในส่วนที่ขาดหายไป และเป็นแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง จากแนวโน้มของแรงงานไทยที่นับวันยิ่งออกจากภาคการเกษตรมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานในภาคส่วนอื่นๆ ทั้งอุตสาหกรรม บริการ ฯลฯ แต่ที่น่าวิตก คือ มากกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานเหล่านี้เป็น “แรงงานนอกระบบ” (Informal Sector) ที่ขาด “ความมั่นคง” และ “สวัสดิการ” หรือแม้แต่ “แรงงานในระบบ” (Formal Sector) เองก็มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างน้อยเต็มที่

เนื่องด้วยระบบสหภาพแรงงานที่ไม่เข้มแข็ง และไม่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ แต่กลับจะถูกบั่นทอน (วรวิทย์ เจริญเลิศ 2546) ทำให้สหภาพแรงงานมีอำนาจในการต่อรองกับนายจ้างน้อยมาก และที่สำคัญคือ การที่มีแรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งทำให้ “รัฐ” ในความหมายที่เป็นทางการเข้าไม่ถึงแรงงานเหล่านี้

และที่น่ากังวลใจคือแรงงานนอกระบบน้อยอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงต่อการตกงาน ไม่มั่นคงในชีวิต อยู่นอกระบบสวัสดิการของรัฐ และเอกชน ไม่มีกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งทำให้เขาเหล่านั้นขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้างและรัฐ การที่ต้องอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงพาณิชย์ทำให้เขาเลือกที่จะเปลี่ยนนายจ้าง เปลี่ยนงานได้อย่างอิสระภายใต้เงื่อนไขที่เขาพึงพอใจ หรือการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ แต่ความสัมพันธ์นี้ขาดการรับประกันทางสังคมในอนาคต ทำให้ “แรงงาน” เป็นฝ่ายเสียเปรียบนายจ้างอย่างมาก แม้จะมีความ “ยืดหยุ่น” ในการเปลี่ยนงานก็ตาม (แล ดิลกวิทยรัตน์ 2550)

ประการที่สาม ส่งผลต่อ “การใช้ชีวิต” (Life style) ของคนแต่ละกลุ่มที่ทำให้สังคมมีความหลากหลายมากขึ้น และส่งผลต่อความคิดทางการเมืองที่เขา

เหล่านั้นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐส่งผลต่อ “ชีวิต” เขาอย่างสำคัญ

ประการที่สี่ พบว่าแนวโน้มที่วัยแรงงานในสังคมไทยจะลดลงและกลายเป็นวัยพึ่งพา หรือ “วัยชรา” มากขึ้น ณ ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการหรือแนวทางรับมือ “สังคมวัยชรา” นี้อย่างชัดเจน

ประการที่ห้า ความต้องการแรงงานในสังคมไทยมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นแรงงานในระดับล่าง เป็นประเภทงานที่คนไทย “ไม่ประสงค์จะทำ” อาทิ เช่น กรรมกรแบกหาม แม่บ้าน เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (ยาม) ฯลฯ ทำให้อาจต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ประการสุดท้าย มีแนวโน้มที่น่าสนใจ คือ พบว่าในกลุ่มแรงงานที่ “ตกงาน” มากที่สุด คือ กลุ่มที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งตกงานกว่า 9 หมื่นคน (สำรวจปี 2553 และ 2555) โดยเฉพาะในสายสังคมศาสตร์-มนุษยศาสตร์ แต่ในขณะเดียวกันพบว่า “แรงงานฝีมือ” เช่น นักคอมพิวเตอร์ ช่างแขนงต่างๆ รวมถึงแรงงานในระดับล่าง เช่น แรงงานก่อสร้าง และแรงงานในภาคเกษตรกรรม กลับขาดแคลน ที่น่าตกใจกว่านั้นคือระบบการศึกษาที่ปฏิรูปกันอย่างเป็นบ้าเป็นหลังกลับทำให้คนตกงานมากขึ้น คำถามต่อมาคือการผลิตบัณฑิตของเรามีปัญหาหรือไม่อย่างไร เพราะอะไร หรือ “การศึกษามันเรลั่มเหลว”

ความเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างสร้างแรงงานไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ต้องวางแผนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ และไม่ติดอยู่ใน “มายาภาพ” ว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมอีกต่อไป รวมถึงการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ภาคส่วนต่างๆ ก็ต้องวางแผนรองรับเช่นกัน ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย แต่ในทางตรงกันข้าม กลับมีคุณภาพชีวิต และอำนาจต่อรองที่น้อยเต็มทีในสังคมไทย (ออมสิน บุญเลิศ 2551) ยิ่งกว่านั้นคือเป็นกลุ่มคนที่มั่งสรวร์ ชาวสอาด (2556) มองว่าเป็น “คนไทย (รุ่น) ใหม่” ที่จะกลายเป็นกลุ่มที่สำคัญในอนาคต ซึ่งเราควรจะทำใจ “เขา” และ “เธอ” ให้มากกว่านี้

บรรณานุกรม

กรมการจัดหางานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2553). “การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย สรุปปี 2553”. [ออนไลน์]. จาก <http://wp.doe.go.th/sites/default/files/statistic/8/sy2553.pdf> [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

กรมจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (มปป.). [ออนไลน์]. จาก <http://wp.doe.go.th/sites/default/files/statistic/8/sy2552.pdf> [เข้าถึง 30 ตุลาคม 2555].

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. (2554). *กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย*. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. 2554.

ชัยพงษ์ ลำเนียง. (2555). *โครงการวิจัยความสัมพันธ์ไร้พรมแดน : การจัดการทรัพยากรสงรมฝั่งโขง ของชาวเชียงแสน-เชียงของ และต้นฝิ่ง-หัวทราย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ. (2550). “โครงสร้างแรงงานของภาคเหนือ”. ใน *รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ เดือนมิถุนายน 2550*. ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ. สืบค้นจาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/North/ArticleAndResearch/DocLib__Article/2550_06@StructureLabor.pdf [เข้าถึง 30 ตุลาคม 2555].

ไทยรัฐออนไลน์. (2555). “เผยสถิติคนไทยตกงานลดลง ปริมาณตรีเตะฝุ่นมากสุด”. [ออนไลน์]. จาก <http://m.thairath.co.th/content/edu/295326> [สืบค้นวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555].

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2555). “300 บาท”. [ออนไลน์]. ใน *มติชนออนไลน์*. จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1310981489&grpid&catid=02&subcatid=0207 [สืบค้นวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555].

“บทความแรงงานต่างด้าว ตอนที่ 6”. (มปป.). [ออนไลน์]. จาก http://region4.prdd.go.th/ewt_news.php?nid=7611 [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

พวงเพชร ธนสิน. (2554). *โครงการ “ทายาทรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า : สถานการณ์และการอพยพโยกย้าย*. กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุน

สนุนการวิจัย (สกว.).

พิมพ์ชนก บุญเลิศ. (2552). แรงงานต่างด้าวในภาคธุรกิจก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ (Foreign labours in construction sector in Chiang Mai Province).

เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). เชียงใหม่ : สุริวงค์บุ๊ค.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2539). การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลี้ภัยเข้ามาทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษา 4 จังหวัด. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

_____. และคณะ. (2550). โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,

_____. (2552). ผลกระทบของการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านกับภาวะวิกฤติตลาดแรงงานในปี 2552. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และชนิษฐา ฮ.ประยูร. (2556). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาคการเกษตรไทย. (มปป.). [ออนไลน์]. จาก <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/vol2-agriculture-thai.pdf> [สืบค้นวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555].

แล ดิลกวิทยรัตน์. (2550). รวบรวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ 60 ปี รศ. แล ดิลกวิทยรัตน์. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกาน.

วรภา คำทา. (2556). ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย. [ออนไลน์]. จาก <http://sd-group1.blogspot.com/2013/01/53242414.html> [เข้าถึง 10 มกราคม 2555].

วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2540). นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐ กับการจ้างแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม : สถาบันวิจัย

ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และณภาพร อติวานิชยพงศ์. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และณภาพร อติวานิชยพงศ์. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรจกณ อิมอุตม และคณะ. (มปป.). “สถานการณ์และผลกระทบของแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจไทย”. [ออนไลน์]. จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/North/ArticleAndResearch/DocLib_Article/ForeignLabor.pdf [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงาน. (2556). [ออนไลน์]. จาก http://lmi.doe.go.th/images/file/labernews/month/m4_y56_data.pdf [เข้าถึง 15 พฤษภาคม 2556].

ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (มปป.). “สถานการณ์คนต่างด้าว”. [ออนไลน์]. จาก <http://services.nic.go.th/gsic/uploadfile/the-alien.pdf> [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

สมาพันธ์สมาคมเครือข่ายคนไทยคู่สมรสต่างชาติแห่งประเทศไทย. (2555). “เผยสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในไทย ยังถูกกดขี่-ทารุณ-รีดไถ”. [ออนไลน์]. จาก <http://www.thaiforeignspouse.com/Module/News/NewsDetail.aspx?TopicID=16> [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (มปป.). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคนต่างด้าว”. [ออนไลน์]. จาก <http://wp.doe.go.th/practice> [เข้าถึง 5 มกราคม 2555].

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553ก). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553. กรุงเทพฯ : สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

_____. (2553ข). “สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (เดือน

ชันวาคม พ.ศ. 2553)". [ออนไลน์]. จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/lfs53/reportDec.pdf> [สืบค้นวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555].

_____. (2554). "สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554". [ออนไลน์]. จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/theme__2-2-4.html [สืบค้นวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555].

ออมสิน บุญเลิศ. (2551). *การต่อรองและปรับตัวของคนพลัดถิ่น : กรณีศึกษาชาวไทย/พลัดถิ่นในเมืองเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาลังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ .

อรัญญา ศิริผล. (2548). "ระหว่างเส้นทางชีวิตพลัดถิ่น : ชุมชนไทใหญ่กับการค้าแรงงานในมิติทางสังคม วัฒนธรรมบริเวณพรมแดนไทย-พม่า". บทความนำเสนอในงานประชุมทางวิชาการครั้งที่ 4 เรื่อง วัฒนธรรมไร้อคติ ชีวิตไร้ความรุนแรง จัดโดย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) วันที่ 23-25 มีนาคม 2548.

SIU. "คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท มีผล 1 มกราคม 2556". [ออนไลน์]. จาก http://www.siamintelligence.com/300-bath-minimum-wage-for-employees-enforce-1-january-2013/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook [เข้าถึง 21 พฤศจิกายน 2555].

แบบจำลองประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตาม สมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการ ที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ

(The Effective Model of School Management in accordance
with Administrators' Competencies in the Educational
Inspection Region Number 18, Ministry of Education)

ศุภชัย พุทธิภักดี*, ดร.สุทธบุญ ศรีไสย์** และ ดร.จันทน์ วิภาตะภักดิ์***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาวิเคราะห์บุพปัจจัยองค์ประกอบเชิงยืนยัน และนำเสนอแบบจำลองประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และครูผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารจำนวน 388 คน ถูกวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนพหุคูณแบบทางเดียว การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์เส้นทาง ผลการวิจัยพบว่า 1) เกือบทุกบุพปัจจัยที่ใช้ในการศึกษามีประสิทธิผลอยู่ในระดับสูง 2) กลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิผลการจัดการสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางใน 3 ด้านคือ การวางแผนกลยุทธ์ การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงบประมาณ

* ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านตุ้มแก จังหวัดนครสวรรค์ และนักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาองค์กร มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

** รองศาสตราจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่ปรึกษาฯ ดุษฎีนิพนธ์.

*** อธิการบดีมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา และที่ปรึกษาฯ ดุษฎีนิพนธ์.

3) องค์ประกอบโครงสร้างเชิงยืนยันประสิทธิผลที่สำคัญตามแบบจำลอง ประกอบด้วย 3.1) การวางแผนกลยุทธ์ มี 6 ตัวแปรและที่สำคัญ อันดับแรกได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์และทิศทางการจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก 3.2) ทักษะที่ดี มี 4 ตัวแปรและที่สำคัญ อันดับแรกได้แก่ การค้นหาเหตุผลในการคิดอย่างรอบคอบและทำตามความคิดเห็น 3.3) คุณภาพบุคลากร มี 7 ตัวแปรและที่สำคัญอันดับแรกได้แก่ การจัดกิจกรรมการเรียนรู้การสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3.4) การยอมรับ มี 10 ตัวแปรและที่สำคัญ อันดับแรกได้แก่ ความรู้สึกมุ่งมั่นที่จะทำเพื่อเป้าหมายตามอุดมคติ และ 3.5) ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียน มี 2 ตัวแปรและที่สำคัญอันดับแรกได้แก่การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานงบประมาณ และ 4) แบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการบริหารโรงเรียน ตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีค่าสถิติต่างๆ เป็นไปตามข้อตกลงทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

คำสำคัญ : แบบจำลองสมการโครงสร้าง; สมรรถนะผู้บริหาร; ประสิทธิภาพของโรงเรียน

ABSTRACT

The principal aims of this study are to investigate and analyze the confirmatory component antecedents and to present the model of the Administrational Effectiveness (AE) with School Administrators' Competencies (SAC) in the Educational Inspection Region #18 (EIR#18), Ministry of Education. Data from a set of 388 subjects with the questionnaire form of school administrators and teachers were analyzed by frequency, percentage, means, standard deviation, one-way MANOVA, confirmatory factor analysis, and path analysis. Research results reveal that: 1) Almost antecedent factors in the study are at the high level; 2) A group of small-size schools has more administrative effectiveness with the SAC than both of large and medium size schools in 3 categories: Strategic planning, Academic administration, and Budgeting administration, 3) Crucial

components from the model are as follows: 3.1) strategic planning category, 6 variables as crucial components, the first priority is formulating the strategy and direction for working relevant to the vision and mission of organization; 3.2) attitudes category, 4 variables as crucial components, the first priority is searching the causal for careful thinking and working with that approach; 3.3) performance category, 7 variables as crucial components, the first priority is managing the teaching and learning activities by learner-centred approach; 3.4) acceptant category, 10 variables as crucial components, the first priority is determining to do for ideal targets; and 3.5) effective school management category, 2 variables as crucial components, the first priorities are personnel administration and budgeting administration; and 4) The model is consistent with the empirical data and the statistical terms with the .05 level of significance.

Keywords: structural equation model; administrators' competencies; school effectiveness

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกาภิวัตน์เพราะอิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่ผลักดันให้กลายเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้นิยมเศรษฐกิจแบบเสรีและเกิดกระแสประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้หลายประเทศจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อคงสถานภาพของการพัฒนาประเทศของตน ซึ่งในยุคหนึ่งรัฐบาลได้พยายามที่นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาระบบราชการโดยได้เสนอนโยบายการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2544-2546) เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมรวมทั้ง

วัฒนธรรมขององค์กร โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546-2550 โดยมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาระบบราชการไทยให้เป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน โดยได้วางเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทยตามวิสัยทัศน์ใหม่ไว้ 4 ประการคือ ประการที่ 1 การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ประการที่ 2 การปรับบทบาทภารกิจและขนาดที่เหมาะสม ประการที่ 3 การยกระดับความสามารถและมาตรฐานการทำงานของข้าราชการให้อยู่ในระดับสูง เทียบเท่ากับเกณฑ์สากล และประการสุดท้าย การตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547: 30) ดังนั้นการพัฒนาศมรรถนะของข้าราชการไทยถือเป็นหนึ่งในเป้าประสงค์หลักในการพัฒนาระบบราชการของรัฐบาลโดยสมรรถนะของข้าราชการประกอบด้วยทักษะ ความรู้ คุณลักษณะของบุคคลในการบริหารงาน ทักษะคิด และแรงกระตุ้นในการทำงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สมรรถนะจัดเป็นคุณลักษณะของบุคคลที่เป็นปัจจัยที่บ่งชี้ว่า บุคคลนั้นจะปฏิบัติงานได้โดดเด่นในงานหนึ่งๆ และจะช่วยส่งเสริมให้การทำงานของระบบราชการในภาพรวมประสบผลสำเร็จ (Mitrani, Dalziel, and Fitt, 1992: 22)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546: 11) ได้ให้แนวปฏิบัติไว้ว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการกำกับดูแลข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีศักยภาพเพียงพอต่อการตอบสนองนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล โดยการดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงาน ก.พ. ภายใต้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และแผนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาคราชการหลายประการ สำนักงาน ก.พ. จึงนำแนวคิดสมรรถนะมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการที่ 1 เพื่อมุ่งพัฒนาให้ข้าราชการมีสมรรถนะเหมาะสมสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงต่อปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก และประการที่ 2 เพื่อเสริมสร้างให้ข้าราชการมีสมรรถนะเพียงพอต่อการเป็นกลไกใน

การพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาให้เด็กเยาวชน และคนไทยให้เป็นคนดี มีคุณธรรม เป็นคนเก่ง คิดดี ทำงานได้ดี มีคุณภาพ มีความเป็นไทย สามารถปรับตัวได้เหมาะสมกับสถานการณ์โลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลง คุณภาพของคนไทยเช่นนี้จะเป็ทรัพยากรสำคัญสำหรับการอยู่รอดและการพัฒนาของประเทศไทยในกระแสสังคมยุคใหม่ที่ต้องใช้ความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญของการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545: 1) สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลัก และเป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนและผู้มีส่วนได้เสียกับการศึกษามากที่สุด ในอันที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บรรลุเป้าหมาย ผู้เรียนมีคุณภาพ ได้รับการทางการศึกษาได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมและเป็นธรรม สถานศึกษาจึงต้องมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผล มีศักยภาพรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากรัฐได้อย่างแท้จริง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545: 69)

สำหรับผู้มีบทบาทสำคัญคือผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากเป็นผู้จัดการทางการศึกษาเพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ ดำเนินการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายทางการศึกษาและความคาดหวังของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคล ถ้าเป็นผู้มีความสามารถครองตน ครองคน ครองงาน ย่อมเป็นบุคคลที่มีสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน สมรรถนะของผู้บริหารถือเป็นปัจจัยสำคัญของผู้บริหารที่มีคุณภาพในการบริหารจัดการที่รอบรู้ เชี่ยวชาญ ลักษณะของการบริหารต้องปรับให้สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรที่เปลี่ยนไป โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ สามารถช่วยเหลือแนะนำ และเป็นที่พึ่งแก่ผู้ร่วมงานได้ (สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540: 21) ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะผลักดันให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาบรรลุตามจุดมุ่งหมาย และต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือ

สมรรถนะในการบริหารจัดการศึกษาหลายๆ ด้านให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการกำหนดให้สถานศึกษาปฏิบัติงานในบทบาทของการเป็นนิติบุคคลนั้นยังเป็นเรื่องใหม่ในวงการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้มีรู้และความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษาดังกล่าวให้มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากความเป็นมาและความสำคัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาและพัฒนาแบบจำลองประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาตามสมรรถนะผู้บริหารในสังกัดเขตตรวจราชการที่ 18 เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามบทบาทที่คาดหวัง และเป็นสารสนเทศสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารสถานศึกษาอื่นๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

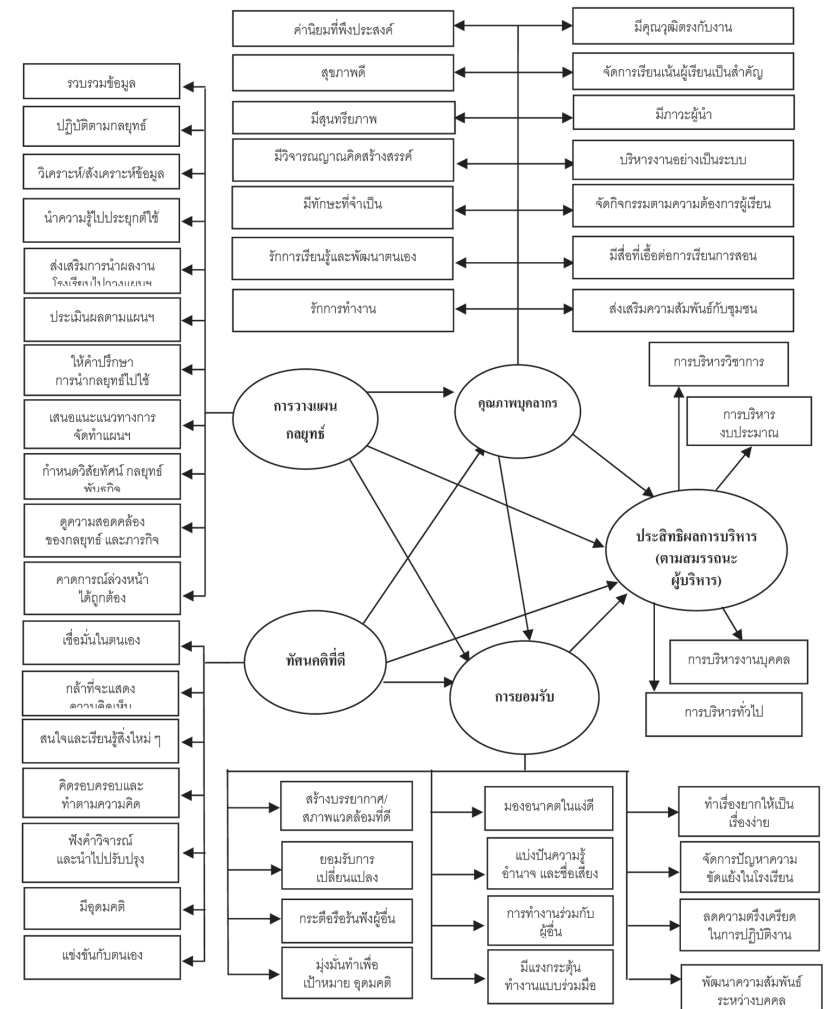
1. เพื่อศึกษาระดับนุปัจจัยขององค์ประกอบโครงสร้างเชิงยืนยัน (Confirmatory Structural Antecedent Factors) ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับนุปัจจัยขององค์ประกอบโครงสร้างเชิงยืนยันประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ ตามขนาดของสถานศึกษา
3. เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบโครงสร้างเชิงยืนยันประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ
4. เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ

แนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

จากการศึกษาและทบทวนองค์ความรู้เชิงทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแบบ

จำลองประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาตามสมรรถนะผู้บริหารในสังกัดเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ (Structural Equation Modeling หรือ SEM) ที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างและพัฒนาขึ้นปรากฏตามภาพที่ 1

ภาพที่ 1 โมเดลโครงสร้างเต็มรูปแบบ (Full Path Model) ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ



1. ตัวแปรแฝง : การวางแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) 11 ตัวแปร ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล การนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ การส่งเสริมการนำผลงานของโรงเรียนมาใช้ในการวางแผน การประเมินผลตามแผนยุทธศาสตร์ การให้คำปรึกษาในการนำกลยุทธ์ไปใช้ เสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนของโรงเรียน การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ การดูความสอดคล้องกับกลยุทธ์และภารกิจ และการคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้อง

2. ตัวแปรแฝง : ทัศนคติ ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) 7 ตัวแปร ได้แก่ ความเชื่อมั่นในตนเอง ความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น ความสนใจเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ การคิดอย่างรอบคอบและทำตามความคิด การแข่งขันกับตัวเอง การดำเนินชีวิตอย่างเหมาะสม และการฟังคำวิจารณ์เพื่อนำมาปรับปรุง

3. ตัวแปรแฝง : คุณภาพบุคลากร ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) 14 ตัวแปร ได้แก่ นักเรียนมีค่านิยมที่พึงประสงค์ สุขภาพดี มีสุนทรียภาพ มีวิจรรย์ญาณและความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะที่จำเป็นในการทำงาน รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รักการทำงาน ครุมีคุณวุฒิตรงตามสายงาน จัดการเรียนรู้ผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ จัดกิจกรรมตามความต้องการของผู้เรียน มีสื่อที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน และส่งเสริมความสัมพันธ์ในชุมชน

4. ตัวแปรแฝง : การยอมรับ ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) 12 ตัวแปร ได้แก่ การทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีแรงกระตุ้นทำงานแบบร่วมมือ การทำเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่าย การจัดการปัญหาความขัดแย้งในโรงเรียน การลดความตึงเครียดในการปฏิบัติงาน การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อม การยอมรับการเปลี่ยนแปลง การรับฟังผู้อื่น ความมุ่งมั่นทำเพื่อเป้าหมายและอุดมคติ การมองอนาคตในแง่ดี และการแบ่งปันความรู้อำนาจและชื่อเสียง

5. ตัวแปรแฝง : ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) 4 ตัวแปรคือ 5.1) การบริหารงานวิชาการ 5

ตัวแปร ได้แก่ การจัดหลักสูตรและเนื้อหาสาระการเรียนรู้ที่เหมาะสม การจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน นวัตกรรมและเทคโนโลยี การวิจัยเพื่อพัฒนา และระบบและดำเนินการประกันคุณภาพภายใน 5.2) การบริหารงานงบประมาณ 2 ตัวแปร ได้แก่ การบริหารเชิงกลยุทธ์ และการบริหารโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม 5.3) การบริหารงานบุคคล 3 ตัวแปร ได้แก่ ความคิดริเริ่ม การมีวิสัยทัศน์ การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร และการบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 5.4) การบริหารทั่วไป 3 ตัวแปร ได้แก่ การจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานและระบบการบริหารงาน ที่มีความคล่องตัวสูง ระบบและกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนและกิจกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน

สมมุติฐานของการวิจัย

1. ระดับบุพปัจจัยขององค์ประกอบโครงสร้างเชิงยั่งยืน ทุกบุพปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ อยู่ในระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้

2. ขนาดของสถานศึกษา มีผลทำให้ระดับบุพปัจจัยขององค์ประกอบโครงสร้างเชิงยั่งยืนประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

3. องค์ประกอบตามโครงสร้างเชิงยั่งยืนประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ ทุกตัวเป็นองค์ประกอบสำคัญ

4. องค์ประกอบและปัจจัยที่นำมาศึกษาทุกด้านตามแบบจำลอง มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 ได้รับอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมมาจาก 4 ปัจจัยคือ ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยด้านทัศนคติ ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านการยอมรับ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ขอบเขตของการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างประชากรและการสุ่ม

กลุ่มตัวอย่างประชากร

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นผู้บริหารและครูผู้สอนที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา ประจำปีการศึกษา 2554 ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ รวมจำนวนทั้งหมด 388 คน จากประชากร 16,570 คน เลือกสุ่มมาจากสถานศึกษาขนาดใหญ่ (มีนักเรียนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป) 11 แห่ง ขนาดกลาง (มีนักเรียนตั้งแต่ 121-499 คน) 61 แห่ง และขนาดเล็ก (มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คนลงมา) 86 แห่ง จำแนกเป็นผู้บริหารโรงเรียน 158 คน จากจำนวนผู้บริหารโรงเรียนทั้งหมด 1,582 คน และครูผู้สอน 230 คน จากจำนวนครูทั้งหมด 14,988 คน ใช้การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตารางสุ่มของเครซีและมอร์แกนที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (Krejcie and Morgan, 1970: 607-610 อ้างถึงใน สุทธิชัย ศรีไสย์, 2551: 132-133)

การเลือกสุ่มกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling) โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

ขั้นที่ 1 สุ่มโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 ได้จำนวน 158 แห่ง จากทั้งหมด 1,582 แห่ง (ร้อยละ 10 ของการสุ่มจากโรงเรียนทั้งหมด) ในแต่ละกลุ่มของขนาดโรงเรียน (กลุ่มขนาดใหญ่ 33 แห่ง ขนาดกลาง 183 แห่ง และขนาดเล็ก 172 แห่ง) โดยใช้การเลือกสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยให้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สุ่มให้

ขั้นที่ 2 จำแนกโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 ที่สุ่มมาได้ 158 แห่ง ออกไปตามขนาดของโรงเรียน และให้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สุ่ม

ขั้นที่ 3 เลือกใช้ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการทุกโรงเรียนจำนวน 158 คน จากโรงเรียนทั้งหมด 158 แห่ง ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

ขั้นที่ 4 จำแนกกลุ่มครูผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารในโรงเรียนทั้ง 158 แห่ง โดยใช้สัดส่วนโรงเรียนขนาดเล็ก (86 แห่ง) กลาง (61 แห่ง) และใหญ่ (11 แห่ง) เป็น 1 : 2 : 2

ขั้นที่ 5 สุ่มครูผู้สอนในแต่ละโรงเรียนตามจำนวนในขั้นที่ 4 โดยใช้การสุ่มแบบเจาะจง

2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรแฝง (Latent Variable) และตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variable) ดังภาพที่ 1 ของแบบจำลองในหัวข้อแนวคิด ทฤษฎี และเหตุผล

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องแบบจำลองประสิทธิผลการบริหารโรงเรียน ตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ มีวิธีในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามถามผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 388 คน โดยไปเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ และให้ผู้ช่วยนักวิจัยจำนวน 5 คนไปเก็บรวบรวมข้อมูลให้ โดยเริ่มดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 ได้รับข้อมูลกลับคืนจำนวน 388 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 ของการเลือกสุ่ม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจและพรรณนา (Survey & Descriptive Research Studies) เก็บรวบรวมข้อมูลมาจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมาประกอบด้วยตัวแปรแฝง (Latent Variables) และตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) ที่เกี่ยวข้องกับแบบจำลองประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหาร ซึ่งตัวแปรทั้งหมดจะต้องเป็นตัวแปรแบบต่อเนื่อง (Continuous Variables) 57 องค์ประกอบคือ 1) ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ จำนวน 11 องค์ประกอบ 2) ปัจจัยด้านทัศนคติ จำนวน 7 องค์ประกอบ 3) ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร จำนวน 14 องค์ประกอบ 4) ปัจจัยด้านการยอมรับ จำนวน 12 องค์ประกอบ และ 5) ปัจจัยประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนจำนวน 13 องค์ประกอบ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลได้รับกลับคืน 388 ชุดแล้ว ข้อมูลทั้งหมดถูกนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยใช้โปรแกรมการคำนวณค่าสถิติสำเร็จรูปด้วย

คอมพิวเตอร์ ค่าสถิติที่ใช้ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนพหุคูณแบบทางเดียวและทดสอบภายหลังโดยวิธีของเซฟเฟ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันจากโปรแกรม LISREL Version 8.72 และพิจารณาค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ Completely Standardized Solution ตั้งแต่ 0.60 ขึ้นไปเป็นองค์ประกอบสำคัญและการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) โดยใช้โปรแกรม LISREL Version 8.72 แบบ Basic Model สำหรับเกณฑ์ที่ใช้ในการแปลความหมายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลอง ทั้งทางตรง (Direct Effect) และทางอ้อม (Indirect Effect) จะพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเปรียบเทียบกับเกณฑ์ของ Devore and Peck. (อ้างถึงใน สุทธนู ศรีไสย์, 2551: 219) คือ $0.80-1.00 =$ สูง $0.50-0.79 =$ ปานกลาง และ $0.00-0.49 =$ ต่ำ

การทดสอบความตรง (Validity) ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ได้ค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง (IOC) ทั้งฉบับเป็น 0.970 การทดสอบความเที่ยง (Reliability) ไปลองใช้ (Tryout) กับกลุ่มตัวอย่าง (ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน) ที่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวอย่างจริง 60 คน ได้ค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงแบบอัลฟา (Alpha-reliability Coefficient) ทั้งฉบับ 0.987 และหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 388 คน ได้ค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงแบบอัลฟารวมทั้งฉบับเป็น 0.985 โดยพิจารณาความสอดคล้องระหว่างเนื้อหากับเป้าหมายขององค์ประกอบ 1) ด้านการวางแผนกลยุทธ์ มีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 0.93 และมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง 0.948 2) ด้านทัศนคติ ที่ดีมีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 0.97 และมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง 0.910 3) ด้านคุณภาพบุคลากร มีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 0.94 และมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง 0.952 4) ด้านการยอมรับ มีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 1.00 และมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง 0.952 และ 5) ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนด้านการบริหารงานวิชาการมีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 0.92 ด้านการบริหารงานงบประมาณมีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 1.00 ด้านการบริหารงานบุคคลมีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 1.00 และการบริหารทั่วไปมีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง 1.00 และมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง 0.953

ผลการวิจัย

1. ระดับบัพปัจจัยขององค์ประกอบโครงสร้างเชิงยืนยันประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนในเขตตรวจราชการที่ 18 พบว่าในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณารายละเอียดของแต่ละรายข้อในแต่ละด้านพบว่า ด้านต่อไปนี้ทุกรายข้ออยู่ในระดับสูง คือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านทัศนคติ ด้านคุณภาพบุคลากรและด้านการยอมรับ ส่วนด้านประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนพบว่าอยู่ในระดับสูง 3 ด้าน และระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านที่อยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนด้านที่อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป

2. การเปรียบเทียบบัพปัจจัยประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารโรงเรียนตามขนาดของสถานศึกษา (ใหญ่ กลาง เล็ก) พบว่า ขนาดของโรงเรียนมีอิทธิพลทำให้ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 3 ด้านคือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการบริหารงานวิชาการ และด้านการบริหารงบประมาณ พบว่า การบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารในโรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิผลสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดกลางทั้ง 3 ด้านคือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการบริหารงานวิชาการ และด้านการบริหารงบประมาณ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่นๆ ไม่แตกต่างกัน และไม่ปฏิบัติตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้

3. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบตามแบบจำลองสมการโครงสร้างเชิงยืนยันประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการพบว่า

3.1 ด้านการวางแผนกลยุทธ์มีองค์ประกอบสำคัญคือ การกำหนดกลยุทธ์และทิศทางเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก (Factor Load or FL = 0.64) รองลงมาได้แก่ การนำองค์ความรู้เรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ และการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ (FL = 0.63) การ

รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อการวางแผนและการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ระยะยาว (FL = 0.61) และการสนับสนุนและส่งเสริมการนำผลงานมาใช้ในการวางแผน (FL = 0.60) ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

3.2 ด้านทัศนคติที่ดี มีองค์ประกอบสำคัญคือ การค้นหาเหตุผลในการคิดอย่างรอบคอบและทำตามความคิดนั้น และการมีอุดมคติในการดำเนินชีวิตที่เหมาะสมกับตนเอง (FL = 0.63) รองลงมาได้แก่ ความสนใจและชอบการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ตลอดเวลา (FL = 0.61) และการยอมรับฟังคำวิจารณ์ของคนอื่นและนำมาปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น (FL = 0.60) ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

3.3 ด้านคุณภาพบุคลากร มีองค์ประกอบสำคัญคือ การจัดการกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (FL = 0.65) รองลงมาได้แก่ มีภาวะผู้นำและความสามารถในการบริหารจัดการการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร บรรลุเป้าหมายการศึกษา มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นและสื่อที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา (FL = 0.62) และมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์และมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร (FL = 0.60) ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

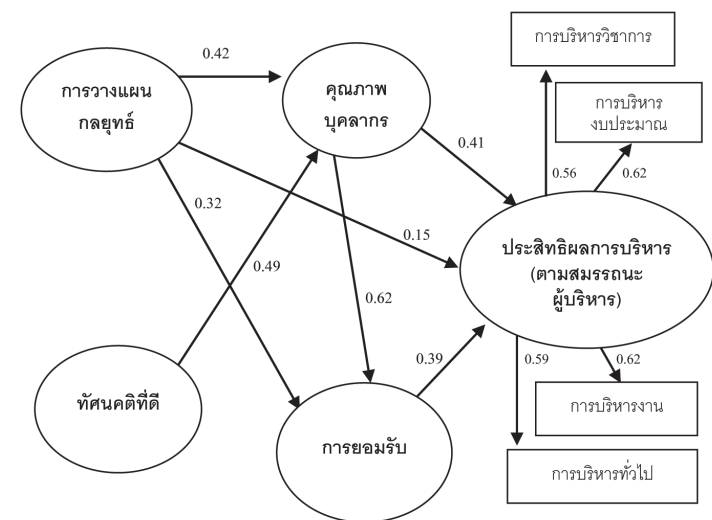
3.4 ด้านการยอมรับ มีองค์ประกอบสำคัญคือ ความรู้สึกมุ่งมั่นที่จะทำเพื่อเป้าหมายตามอุดมคติ ความสามารถที่จะแบ่งปันความรู้ อำนาจและชื่อเสียง และการยอมรับการทำงานร่วมกับคนอื่น (FL = 0.65) รองลงมาได้แก่ ความสะดวกหรืออื่นในการรับฟังผู้อื่น และมีวิธีการที่ทำให้สถานการณ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นที่เข้าใจได้ง่าย (FL = 0.64) การมองอนาคตในแง่ดี (FL = 0.63) การพัฒนาโครงสร้างและบรรยากาศสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน และความเต็มใจยอมรับการเปลี่ยนแปลง (FL = 0.62) มีการวางแผนจัดการปัญหาความขัดแย้งในโรงเรียน (FL = 0.61) และการมีแรงกระตุ้นส่วนตัวในการทำงานแบบร่วมมือ (FL = 0.60) ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

3.5 ด้านประสิทธิผลการบริหารโรงเรียน มีองค์ประกอบสำคัญคือ 1) การ

บริหารงานบุคคล [มี 3 ตัวแปรได้แก่ ความคิดริเริ่ม การมีวิสัยทัศน์ การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร และการบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล] (FL = 0.62) และ 2) การบริหารงานงบประมาณ [มี 2 ตัวแปรได้แก่ การบริหารเชิงกลยุทธ์ และการบริหารโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม] (FL = 0.62) ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

4. ผลการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอ “แบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ” พบว่า แบบจำลองสมการโครงสร้างที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมีความสัมพันธ์เชิงประจักษ์กับข้อมูลทั้งหมด [Chi-square = 170.77, df = 1072, P-value = 1.000, RMSEA = 0.000] สรุปได้ว่า แบบจำลองมีความเหมาะสมสามารถที่จะอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้อย่างเหมาะสม และจากแบบจำลองดังภาพที่ 2 สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ภาพที่ 2 Overidentified Models ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ



Chi-square = 170.77, df = 1072, P-value = 1.000, RMSEA = 0.000

ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะของผู้บริหาร ได้รับอิทธิพลทางตรงมาจาก 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากรที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะของผู้บริหาร ปัจจัยด้านการยอมรับ และปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ (ทั้งสามปัจจัยอยู่ในระดับต่ำ) เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางตรงเป็น 0.41, 0.39 และ 0.15 ตามลำดับ ในทำนองเดียวกันได้รับอิทธิพลทางอ้อมมาจากปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ (อยู่ในระดับปานกลาง) และปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านทัศนคติ (อยู่ในระดับต่ำ) เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ โดยส่งผ่านปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และ/หรือปัจจัยด้านการยอมรับ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางอ้อมเป็น 0.69, 0.49 และ 0.32 ตามลำดับ ในทำนองเดียวกันพบว่า อิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะของผู้บริหารได้ร้อยละ 82.30 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

อภิปรายผลการวิจัย

1. ประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ ในภาพรวมของทุกด้านที่ใช้ในการศึกษาอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละด้านพบว่าอยู่ในระดับสูง คือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านทัศนคติที่ดี ด้านคุณภาพบุคลากร และด้านการยอมรับ เมื่อพิจารณาประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 ที่เกิดขึ้น ตามองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องพบว่า ในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับสูง คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนมีการสร้างและรักษาระบบและกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา มีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานและระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวสูง ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม จึงทำให้โรงเรียนมีประสิทธิผลอยู่ในระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของจิตติทรัพย์ พระแก้ว (2545: บทคัดย่อ) ได้ศึกษา

การประเมินผลการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัฒโนทัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่พบว่า การดำเนินงานตามโครงการประกันคุณภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลอยู่ในระดับสูง ปัจจัยในด้านการดำเนินงานด้านผู้ปฏิบัติงาน ด้านสภาพแวดล้อม ด้านการจัดสถานที่เรียนสถานที่จัดกิจกรรม และด้านการจัดสาธารณูปโภคมีอิทธิพลต่อระดับประสิทธิผลของการดำเนินงานตามโครงการประกันคุณภาพ นอกจากนี้การดำเนินงานบางประการสอดคล้องกับผลการศึกษาของโบรฟีและกู๊ด (Brophy and Good, 1991: 328-375) ที่ได้สังเคราะห์รายงานการวิจัยเกี่ยวกับลักษณะบางประการที่พบในสถาบันการศึกษาที่มีประสิทธิผล คือการผลิตนักเรียนที่มีความรู้ดีออกสู่ชุมชนคือ สถาบันที่ผู้บริหารเห็นความเป็นเลิศทางวิชาการ บรรยายภาคในโรงเรียน ความปลอดภัย มั่นคงทางจิตใจ อารมณ์ สังคมและความเป็นอยู่ของครู นักเรียน ครูมีทัศนคติที่ดีต่อนักเรียน มีความเป็นกันเอง ดำเนินการสอนตามหลักสูตรโดยใช้วิธีสอนหลายรูปแบบ ติดตามความก้าวหน้าทางการเรียนของนักเรียนตลอดเวลา ผู้ปกครองให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนอย่างเข้มแข็ง และเห็นความสำคัญของความสำเร็จทางวิชาการ ในขณะเดียวกันผลการศึกษาของคริสพีลส์และแอนน์ (Chrispeels and Ann, 1990: 2209) เกี่ยวกับประสิทธิผลโรงเรียน ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 8 แห่งในปี 1990 พบว่า การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผลนั้นครูใหญ่ต้องมีภาวะผู้นำและต้องมีการวางแผนการพัฒนาบุคลากรที่ดี ดังนั้นผู้บริหารควรคำนึงถึงปัจจัยทางการบริหารและพัฒนาปัจจัยที่อยู่ในระดับสูงคือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านทัศนคติที่ดี ด้านคุณภาพบุคลากร และด้านการยอมรับ ให้อุทิศเวลามากยิ่งขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

2. องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ พบว่ามี 4 องค์ประกอบคือ ปัจจัยการวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยด้านทัศนคติที่ดี ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านการยอมรับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะโรงเรียนมีการกำหนดกลยุทธ์และทิศทางเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก มีการนำองค์ความรู้เรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ และการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ทำให้ผู้บริหารสามารถค้นหาเหตุผลในการคิดอย่างรอบคอบและทำ

ตามความคิดนั้น ผู้บริหารมีอุดมคติในการดำเนินชีวิตที่เหมาะสมกับตนเอง สนใจและชอบการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ตลอดเวลา ยอมรับฟังคำวิจารณ์ของคนอื่นและนำมาปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น สนับสนุนให้โรงเรียนมีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมีภาวะผู้นำและความสามารถในการบริหารจัดการการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร บรรลุเป้าหมายการศึกษา มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น และสื่อที่เอื้อต่อการเรียนรู้และส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา บุคลากรของโรงเรียนมีความรู้สีกุ่มั่นที่จะทำเพื่อเป้าหมายตามอุดมคติ มีความสามารถที่จะแบ่งปันความรู้ อำนาจและชื่อเสียง และยอมรับการทำงานร่วมกับคนอื่น มีความกระตือรือร้นในการรับฟังผู้อื่น และมีวิธีการที่ทำให้สถานการณ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นที่เข้าใจได้ง่าย มองอนาคตของตนในแง่ดี ร่วมมือร่วมใจพัฒนาโครงสร้างและบรรยากาศสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันและเต็มใจยอมรับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการวางแผนจัดการปัญหาความขัดแย้งในโรงเรียนอย่างเป็นระบบ โดยสร้างแรงกระตุ้นส่วนตัวในการทำงานแบบร่วมมือให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน จึงทำให้องค์ประกอบทั้ง 4 องค์ประกอบ มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน และมีความสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) ที่ได้กำหนดสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนไว้ 8 สมรรถนะ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์การบริการที่ดี การพัฒนาการทำงานเป็นทีม การวิเคราะห์ สังเคราะห์และการวิจัย มีการสื่อสารและการจูงใจ การพัฒนาศักยภาพ และการมีวิสัยทัศน์คุณภาพ สอดคล้องกับผลการศึกษาของแซมมอนส์ ฮิลล์แมนและมอร์ติมอร์ (Sammons, Hillman and Mortimore, 1995: 8) ที่ได้ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ประกอบที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนประกอบด้วย 11 ปัจจัยคือ ความเป็นผู้บริหารมืออาชีพ การมีวิสัยทัศน์ และเป้าหมายร่วมกัน มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การเรียนการสอนที่มีแผนการเรียนการสอนที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน มีความคาดหวังต่อโรงเรียนและนักเรียนในระดับสูง มีการเสริมแรงครู มีการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียน และการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน นักเรียนมีความรับผิดชอบ มีความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครอง และเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ดังนั้นผู้บริหารควรคำนึงถึงองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 4 ปัจจัยคือ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านทัศนคติที่ดี ด้านคุณภาพบุคลากร และด้านการยอมรับให้มากขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3. ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลตามแบบจำลองสมการโครงสร้าง “ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 กระทรวงศึกษาธิการ” ตามแบบจำลองสมการโครงสร้างพบว่า อิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของตัวแปรสามารถทำนายตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 ได้ร้อยละ 82.30 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาตัวแปรที่มีอิทธิพลพบว่า 3.1) ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้น ได้รับอิทธิพลทางตรงมาจาก 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร ปัจจัยด้านการยอมรับ และปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคุณภาพบุคลากรโรงเรียนซึ่งเป็นเครื่องยืนยันให้ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องเกิดการยอมรับในการบริหารจัดการร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มประสิทธิภาพยังมีไม่มากนัก ประกอบกับการวางแผนกลยุทธ์ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน จึงทำให้ปัจจัยทั้ง 3 ด้าน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียนอยู่ในระดับต่ำ 3.2) ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์อยู่ในระดับปานกลาง และปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านทัศนคติที่ดีอยู่ในระดับต่ำ โดยผ่านปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และ/หรือปัจจัยด้านการยอมรับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการบริหารจัดการโรงเรียนยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ประกอบกับทัศนคติของบุคลากรและผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อผู้บริหารโรงเรียนยังไม่ดีนัก ทำให้ขาดการยอมรับในการบริหาร จึงส่งผลทางอ้อมต่อประสิทธิภาพการบริหารของโรงเรียนอยู่ในระดับต่ำ แต่ในการวางแผนกลยุทธ์ส่วนใหญ่มีการวางแผนมาจากส่วนกลาง และโรงเรียนนำกลยุทธ์มาใช้ตามศักยภาพของตน จึงน่าจะทำให้การวางแผนกลยุทธ์ส่งผลโดยอ้อมอยู่ในระดับปานกลาง จากการนิข้อค้นพบทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวอาจเป็นเพราะมีความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เกี่ยวข้องช่วยสนับสนุน และประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้อง

กับผลการศึกษาของเรชา ชูสุวรรณ (2550) ที่ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของสมรรถนะบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่พบว่า ประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเกิดจากสมรรถนะร่วมกลุ่มงาน โดยสมรรถนะหลักของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอิทธิพลทางตรงต่อสมรรถนะร่วมกลุ่มงานสูงสุด และมีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสูงสุดเช่นกัน โดยผ่านทางสมรรถนะร่วมกลุ่มงาน ในทำนองเดียวกันยังสอดคล้องกับงานวิจัยของคิง (King, 1999: 47) ที่พบว่า ประสิทธิผลของแบบการจัดการมีความสัมพันธ์กับบุคคลและวิชาชีพที่ได้รับการพัฒนาขึ้น โดยประสิทธิผลของหัวหน้างานมีความสัมพันธ์กับแบบการจัดการที่เหมาะสมกับจุดเน้นของความรับผิดชอบในวิชาชีพในสถาบันอย่างมีนัยสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการเชิงนโยบายระดับชาติ

1.1 จากผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน ในเขตตรวจราชการที่ 18 ด้านประสิทธิภาพการบริหารที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะผู้บริหารมี 1 ด้านอยู่ในระดับปานกลางคือ องค์ประกอบด้านการบริหารทั่วไป นั้นแสดงว่าประสิทธิภาพการบริหารที่เกิดขึ้นยังไม่บรรลุประสิทธิภาพการบริหารเท่าที่ควร ดังนั้นผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนควรมีการสร้างและรักษาระบบและกลไกการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานและระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวสูง ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

1.2 จากปัจจัยทั้ง 4 มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะผู้บริหารโรงเรียน [4 ปัจจัยได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยด้านทัศนคติที่ดี ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านการยอมรับ] สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรให้ความสำคัญโดยอาจกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารงานบุคลากร ตั้งแต่การเตรียมการคัดเลือกผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ควรมีการพัฒนาเป็นระบบและต่อเนื่อง ควรเน้นการพัฒนาประสิทธิผลของโรงเรียนที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะของผู้บริหารโดยยึดแนวทางใน

การพัฒนาให้เป็นระบบ และอย่างน้อยควรเน้นในปัจจุบัน 3 ด้านคือ คุณภาพบุคลากร การยอมรับ และการวางแผนกลยุทธ์เป็นสำคัญ นอกเหนือไปจากการปฏิบัติในด้านอื่นๆ ตามปกติ

1.3 จากการวิจัยประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารโรงเรียน ที่จำแนกตามขนาดของสถานศึกษาที่พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรที่จะกำหนดนโยบาย ความชัดเจนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ เพื่อให้โรงเรียนทุกขนาดมีคุณภาพและประสิทธิภาพใกล้เคียงกัน

2. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหาร

2.1 ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ควรมีการพัฒนาเร่งด่วนคือ กำหนดกลยุทธ์และทิศทางเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก รองลงมาได้แก่ นำองค์ความรู้เรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ และการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ตามลำดับ

2.2 ด้านผลงานของผู้บริหารโรงเรียน ควรมีการกำกับดูแลและเน้นการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในด้านต่อไปนี้คือ การจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร บรรลุเป้าหมาย การศึกษาหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นที่เอื้อต่อการเรียนรู้ส่งเสริมความสัมพันธ์ความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ และความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2.3 ด้านการยอมรับของผู้บริหารโรงเรียน ควรมีการพัฒนาโครงสร้างและบรรยากาศสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนตามสมรรถนะของผู้บริหารของแต่ละขนาดโรงเรียน ที่จะทำให้ได้แนวทางที่เหมาะสมกับการปรับปรุงที่ตรงกับความต้องการตามขนาดโรงเรียนนั้นๆ

3.2 เนื่องจากการจัดองค์กรทางการศึกษามีการแบ่งส่วนการบริหารงาน

ภายในองค์กรเป็นลักษณะหน่วยงานหลายระดับ ประกอบด้วยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ทำให้ในแต่ละระดับมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาที่น่าจะแตกต่างกัน ดังนั้นควรมีการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสิทธิผลการบริหารระหว่างพหุระดับเพื่อให้ได้สารสนเทศในการวางแผนและพัฒนากการส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิผลในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ๒

เอกสารอ้างอิง

- จิตติทรัพย์ พระแก้ว. (2545). *การประเมินผลการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนโนนทัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ กศ.ม., เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- เรชา ชูสุวรรณ. (2550). *รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของสมรรถนะบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ. (2540). *การบริหารงานบุคคลสำหรับบริหารสถานศึกษาโครงการพัฒนาการบริหารบุคคล*. กรุงเทพฯ : ศูนย์สภานโยบาย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *การกำหนดสมรรถนะของบุคคลเพื่อการพัฒนาและเลือกสรร*. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน กพ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *การประชุมเชิงปฏิบัติการการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ : เอกสารโรเนียว.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2545). *แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา*. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี.
- สุทธนู ศรีไสย์. (2551). *สถิติประยุกต์สำหรับงานวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Brophy, J.E., and Good, T.I. (1991). *Looking in the classroom*, 5th ed., New York: Harper Collins.
- Chrispeels, and Ann H.. (1990). *A study of factor contributing to achieving and sustaining school effective in elementary schools*. Dissertation Abstracts International, 2209.

- King, LE. (1999). *Hanan polansky: Microcompetition with foreign DNA and the origin of chronic disease*. Rochester, New York: The Center for the Biology of Chronic Disease.
- Mitrani, A., Dalziel, M., and Fitt, D. (1992). *Competency based human resource management*. London: Kogan Page.
- Sammonds, P., Hillman, J., and Mortimore, P. (1995) *Key characteristics of effective schools: A review of school effectiveness research*. A report by the institute of education for the office for standards in education.

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การของสำนักงาน สาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ*

(Transformational Leadership and Organizational
Climate Affecting Effectiveness of the District Public
Health Office in the Northern Region of Thailand.)

ธณิ โชติกคาม**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลองค์การ
ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศองค์การ ของสำนักงานสาธารณสุข

กิตติกรรมประกาศ : ผู้เขียนบทความขอแสดงความขอบคุณอย่างสูงต่ออาจารย์
ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 2 ท่าน คือ (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ
จันทสุวรรณ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา และ (2) รอง
ศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์ ประเสริฐศรี รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัย
เจ้าพระยา.

* บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นารายงานผลการศึกษาคณะวิทยานิพนธ์ หลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒน่องค์การ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา เรื่อง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การ
ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาค
เหนือธณิ โชติกคาม (2556).

** สาธารณสุขอำเภอสาทเหล็ก (นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ) สำนักงาน
สาธารณสุขจังหวัดพิจิตร และคณะวิทยานิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการพัฒน่องค์การ
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา นครสวรรค์.

อำเภอในเขตภาคเหนือ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
บรรยากาศองค์การ กับประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
ในเขตภาคเหนือ และ 3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและ
บรรยากาศองค์การ ที่มีต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
ในเขตภาคเหนือ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณด้วยการวิจัยแบบสำรวจ หน่วย
ในการวิเคราะห์ คือ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ 196 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า
ระดับประสิทธิผลองค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศองค์การ
ของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนืออยู่ในระดับมากทั้งหมด และ
พบว่าต่างมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับสูงมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดย
มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างรายคู่ เท่ากับ 0.933 ถึง 0.962 ยังพบว่า
ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิผล
องค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
โดยร้อยละ 81.00 และร้อยละ 70.20 ของค่าความแปรปรวน ซึ่งถือว่าอยู่ใน
ระดับสูงมาก และเมื่อพิจารณาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับบรรยากาศองค์การ
พร้อมกัน พบว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
ในเขตภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 82.60 ของค่าความแปร
ปรวน

คำสำคัญ : ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง; บรรยากาศองค์การ; ประสิทธิผล
องค์การ

Abstract

The purposes of this research are as follows: 1) to determine the
level of organizational effectiveness, transformational leadership and
organizational climate of the district public health office in the northern
region of Thailand; 2) to study the models of relationships among the
concepts of transformational leadership and organizational climate and
organizational effectiveness of the district public health office in the
northern region of Thailand; 3) to study the application of transforma-
tional leadership and organizational climate concepts to explain and to

predict the organizational effectiveness of the district public health office in the northern region of Thailand as a whole by using quantitative method and survey research. Units of analysis are 196 of the district public health office in the northern region of Thailand.

The results indicate that the levels of organizational effectiveness, transformational leadership and organizational climate as a whole are high. Moreover, the statistically significant positive associations are found among transformational leadership, organizational climate and organizational effectiveness when the context of the district public health office in the northern region of Thailand are studied the correlation coefficient between the pair factors was 0.933 to 0.962. The study also finds that transformational leadership and organizational climate have statistically significant positive influence on organizational effectiveness. The 81.00 and 70.20 percent of the variance in organizational effectiveness is explained by transformational leadership and organizational climate respectively which are considered at a high level. Studying transformational leadership and organizational climate, it is found that both have statistically significant positive influence on organizational effectiveness. The 82.60 percent of variance in organizational effectiveness is explained and predicted.

Keywords: transformational leadership; organizational climate; effectiveness

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาของบราวน์ (Brown, 2000) พบว่าในองค์กรที่แสงหาผลกำไรและไม่แสวงหาผลกำไรมีความแตกต่างภายในองค์กรทั้งสองประเภทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และยังพบว่ามีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการทำงานและความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรภายในองค์กร แม้ว่าธุรกิจมักจะหนีไม่พ้นในเรื่องการเปรียบเทียบกับผลกำไร แต่การให้บริการทางด้านการแพทย์และ

การสาธารณสุขในปัจจุบันจะไม่คำนึงถึงผลกำไรคงไม่ได้ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะหาความสมดุลระหว่างผลกำไร การอยู่รอดขององค์กรและการให้บริการอย่างมีคุณภาพเป็นธรรมต่อทุกๆ ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างไร ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าในเรื่องประสิทธิผลขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรจึงน่าสนใจอย่างยิ่ง จากที่ผู้วิจัยได้รวบรวม ศึกษาค้นคว้าแล้วนำมาวิเคราะห์ ในเรื่องประสิทธิผลองค์กรตามแนวคิดองค์การสมัยใหม่ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ โรบินสัน (Robinson, 2000) และชุก (Shook, 2000) ซึ่งมองในอดีตพบว่าประสิทธิผลองค์กรเป็นสิ่งที่นักวิชาการให้ความสำคัญและมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กรตลอดเวลา ซึ่งองค์การภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการปรับตัวและมีการพัฒนาองค์การอย่างเร่งรีบเพื่อให้องค์การของตัวเองบรรลุถึงประสิทธิผลขององค์การอย่างสมบูรณ์แบบที่สุด จากการศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรพบว่าภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยผู้นำเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์ให้เป็นตัวกำกับทิศทางขององค์กร จากนั้นจึงจัดวางคนพร้อมทั้งสื่อความหมายให้เข้าใจและสร้างแรงดลใจให้สามารถเอาชนะอุปสรรคด้วยการนำวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ของผู้นำลงสู่การปฏิบัติ โดยเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ องค์การก็ต้องการบุคคลที่เป็นผู้บริหารจัดการเพื่อกำหนดแผนงานที่ชัดเจน สร้างโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบการดำเนินงานประจำวัน (Robbins, 1990) ด้วยการนำเสนอวิสัยทัศน์ การพัฒนาความสัมพันธ์ซึ่งอารมณ์กับผู้ตาม และทำให้ผู้ตามตระหนักและเชื่อในเป้าหมายที่สูงกว่าที่เคยคาดหวังไว้ และเป็นเป้าหมายที่สูงกว่าผลประโยชน์ส่วนตน (พิชาย รัตนดิกล ญ ภูเก็ต, 2552) บรรยายองค์การ (Organization Climate) เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อบุคลากรในองค์กรเช่นกัน เพราะสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมในองค์กร และมีอิทธิพลส่งไปถึงความรู้สึกของบุคลากรในองค์กร บราวน์และโมเบิร์ก (Brown & Moberg, 1980) ให้ความเห็นว่าบรรยากาศองค์การมีส่วนในการวางรูปแบบความคาดหวังของสมาชิกในองค์กรต่อองค์ประกอบต่างๆ ขององค์การช่วยกระตุ้นให้สมาชิกมีทัศนคติที่ดีและพอใจที่จะอยู่ในองค์การ หากนักพัฒนา

องค์การต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาองค์การ สิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก คือบรรยากาศขององค์การ เพราะบรรยากาศขององค์การได้รับการสั่งสมจากความเป็นมา วัฒนธรรมและกลยุทธ์ขององค์การตั้งแต่อดีต และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร (พวงเพ็ญ ชูณหะพาน, 2549; ชยาทิศ กัญญา, 2550) การสร้างบรรยากาศขององค์การมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การและถือว่าเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญของผู้บริหาร วิธีสร้างบรรยากาศขององค์การที่ดีที่สุด คือการดำเนินการให้วัตถุประสงค์ขององค์การสอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน แต่ในขณะเดียวกันก็จะสนับสนุนให้มีการช่วยเหลือและร่วมมือกัน ซึ่งจะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การร่วมกัน (Steers & Porter, 1979)

ในการดำเนินงานด้านการสาธารณสุขในปัจจุบันอยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพของประชาชน ทั้งที่เป็นหน่วยงานในและนอกกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งต่างทำหน้าที่ในการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับสุขภาพ ตลอดจนการให้บริการด้านองค์ความรู้และวิชาการ โดยในปัจจุบันแนวโน้มนโยบายของรัฐก็คือการให้ความสำคัญกับงานบริการสาธารณะและเน้นหนักที่คุณภาพการให้บริการประชาชน โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดต่างๆ มากมายที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจในผู้มารับบริการ มีการยกระดับสถานอนามัยเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล รวมถึงการพัฒนาบทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลติดตาม ประเมินผลและสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริการที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ของอำเภอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นองค์การที่แสดงถึงเจตนารมณ์ที่ดีของรัฐ ในการที่จะให้แสดงบทบาทหน้าที่อย่างเต็มกำลัง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางด้านวัตถุ บุคลากร ตลอดจนกลยุทธ์ในการดำเนินงานด้านต่างๆ แต่ในการดำเนินงานของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอพบว่ามีปัญหาอุปสรรค (ชมรมสาธารณสุขแห่งประเทศไทย, 2555) ซึ่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกับการดำเนินงานขององค์การภาครัฐโดยทั่วไป ดังนั้น ผู้วิจัยคาดว่าจะสามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานด้านต่างๆ ที่มีอยู่ รวมถึงการปรับปรุงการบริหารงานในปัจจุบันและที่

สำคัญคือใช้เป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนาสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงานด้านสาธารณสุขประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาระดับประสิทธิผลองค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศขององค์การ เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด

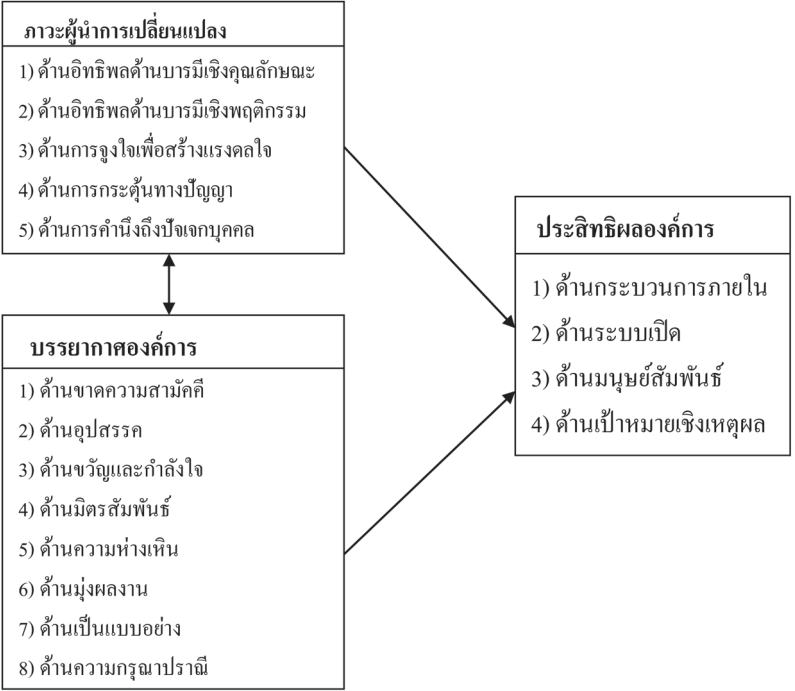
2. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภายใต้บริบทของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือว่ามีลักษณะความสัมพันธ์อย่างไร และมีความสามารถในการอธิบายและทำนายประสิทธิผลองค์การได้มากน้อยเพียงใด

แนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีและแนวคิดเพื่อกำหนดตัวแปรประกอบด้วยแนวคิดการวัดความมีประสิทธิภาพองค์การ ผู้วิจัยใช้แนวคิดเชิงบูรณาการของควินน์และโรห์บาช (Quinn & Rohrbaugh, 1983) เรียกว่า ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (Quinn & Rohrbaugh, 1983; พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553) ประกอบด้วยด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Model) ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Model) ด้านระบบเปิด (Open System Model) และด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Relation Goal Model)

แนวคิดด้านภาวะผู้นำนั้นผู้วิจัยใช้แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของแบสส์และอวอลิโอ (Bass & Avolio, 1995) ซึ่งประกอบด้วย 1) ด้านบารมีเชิงคุณลักษณะ (Attributed Charisma) 2) ด้านบารมีเชิงพฤติกรรม (Behavioral Charisma) 3) ด้านการจูงใจเพื่อสร้างแรงดลใจ (Inspirational Motivation) 4) ด้านการกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) 5) ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) และแนวคิดด้านบรรยากาศขององค์การนั้น ผู้วิจัยใช้แนวคิดบรรยากาศองค์การของฮาลปินและครอฟท์ (Halpin & Croft, 1963) ที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ด้านขาดความสามัคคี (Disengagement) ด้านอุปสรรค (Hindrance) ด้านขวัญและกำลังใจ (Esprit) ด้านมิตรสัมพันธ์ (Intimacy) ด้านความห่างเหิน (Aloofness)

ด้านการมุ่งผลงาน (Production emphasis) ด้านเป็นแบบอย่าง (Exemplariness) และด้านความกรุณาปราณี (Consideration) ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีนี้ สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ต่อไปนี้



สมมติฐานของการวิจัย

1. ระดับประสิทธิผลองค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ อยู่ในระดับมาก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การ กับประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ มีความสัมพันธ์เชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
3. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การ มีอิทธิพลต่อ

ประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร และตัวแปรตาม 1 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยตัวแปรแฝงจำนวน 2 ตัวแปร คือ

1.1 ภาวะผู้นำ สามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกตได้จำนวน 5 ด้านคือด้านบารมีเชิงคุณลักษณะ ด้านบารมีเชิงพฤติกรรม ด้านการจูงใจเพื่อสร้างแรงคลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล

1.2 บรรยากาศองค์การ สามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกตได้จำนวน 8 ด้านคือด้านขาดความสามัคคี ด้านอุปสรรค ด้านขวัญและกำลังใจ ด้านมิตรสัมพันธ์ ด้านความห่างเหิน ด้านการมุ่งผลงานด้านเป็นแบบอย่าง และด้านความกรุณาปราณี

2. ตัวแปรตาม ประกอบด้วยตัวแปรแฝงจำนวน 1 ตัวแปร คือประสิทธิผลองค์การสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกตได้จำนวน 4 ด้าน คือด้านกระบวนการภายใน ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านระบบเปิดและด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาและเก็บข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้ได้แก่สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ 196 แห่งในเขตภาคเหนือทั้งหมด โดยกำหนดผู้ตอบแบบสอบถามคือสำนักงานสาธารณสุขอำเภอแต่ละแห่งละ 5 คน คือสาธารณสุขอำเภอ ผู้รับผิดชอบงานด้านบริหารและงานวิชาการประจำสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอำเภอละ 2 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 980 คน

วิธีดำเนินการวิจัย

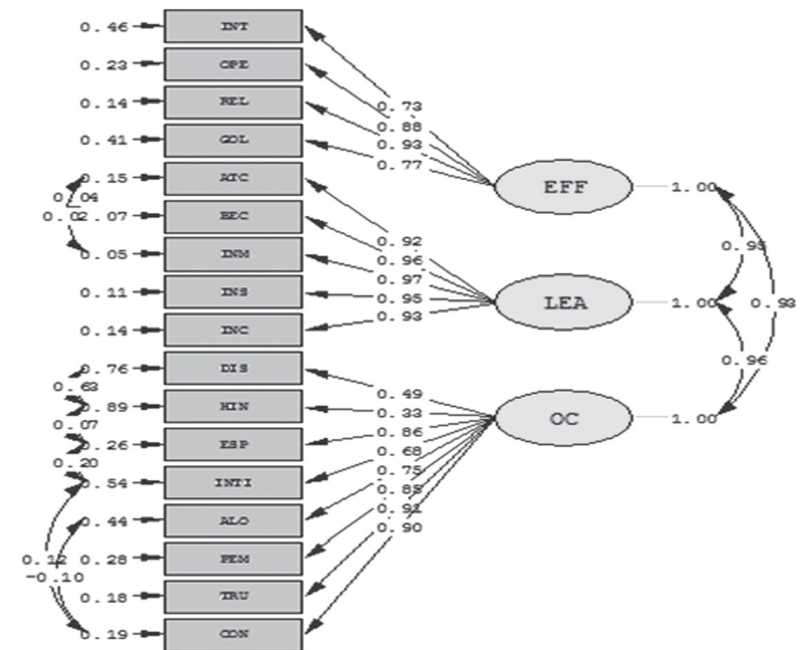
แนวทางการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และใช้แนวทางการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลช่วงระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2556 ซึ่ง

ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนจำนวน 810 คน จาก 162 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.65 ผู้ศึกษาใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย

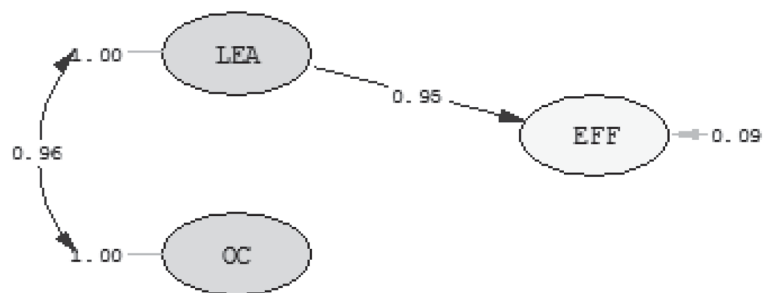
1. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่าประสิทธิภาพองค์การอยู่ในระดับมากทุกด้าน และด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือด้านกระบวนการภายใน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน และด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือด้านบารมีเชิงคุณลักษณะ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดคือด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล และบรรยากาศองค์การพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน สำหรับด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือด้านความกรุณาปรานี ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดคือด้านความห่างเหิน

2. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงเมื่อแยกพิจารณาสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิภาพองค์การมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับสูงมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($0.952, p < 0.01$) บรรยากาศองค์การกับประสิทธิภาพองค์การมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับสูงมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($0.933, p < 0.01$) และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับบรรยากาศองค์การ มีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับสูงมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($0.962, p < 0.01$)



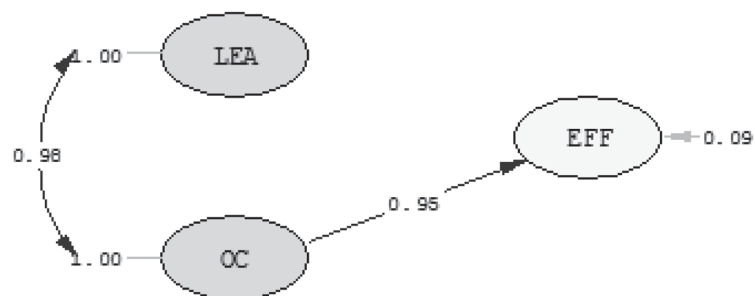
แผนภาพแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงของประสิทธิภาพองค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การ

3. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพองค์การในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($0.955, p < 0.01$) และพบว่าสัดส่วนของความแปรปรวนถูกอธิบายและทำนายได้ด้วยสมการโครงสร้าง (Structural Equation) มีค่าเท่ากับ 0.810 ซึ่งหมายความว่าร้อยละ 81.00 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิภาพองค์การถูกอธิบายและทำนายโดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งอยู่ในระดับสูงมาก



แผนภาพแสดงชุดของค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแบบสมการระหว่าง
ภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงและประสิทธิผลองค์กร

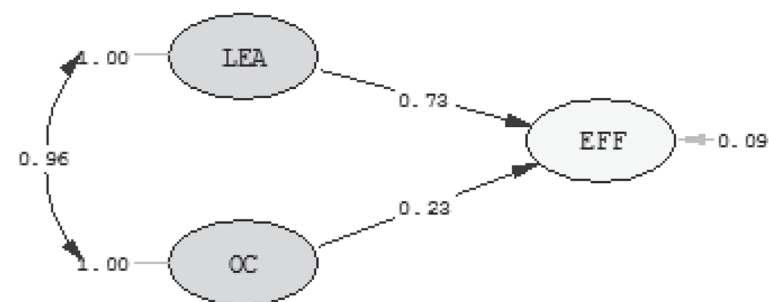
พบว่าบรรยากาศองค์กรมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (0.954, $p < 0.01$) และพบว่าสัดส่วนของความแปรปรวนถูกอธิบายและทำนายได้ด้วยสมการโครงสร้าง (Structural Equation) มีค่าเท่ากับ 0.702 ซึ่งหมายความว่า ร้อยละ 70.20 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์กรถูกอธิบายและทำนายโดยบรรยากาศองค์กรซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูงมาก



แผนภาพแสดงชุดของค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแบบสมการระหว่าง
บรรยากาศองค์กรและประสิทธิผลองค์กร

พบว่าเมื่อพิจารณาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (0.733, $p < 0.01$) และบรรยากาศ

องค์กรมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรในระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (0.228, $p < 0.01$) และพบว่าสัดส่วนของความแปรปรวนถูกอธิบายและทำนายได้ด้วยสมการโครงสร้าง (Structural Equation) มีค่าเท่ากับ 0.826 ซึ่งหมายความว่า ร้อยละ 82.60 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์กรถูกอธิบายและทำนายโดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์กร ในระดับสูงมาก



แผนภาพแสดงชุดของค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแบบสมการระหว่าง
ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์กร และประสิทธิผลองค์กร

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบค่าดัชนีความสอดคล้องของสมการโครงสร้าง

Fit Indices	Model_1	Model_2	Model_3
$\chi^2(p \text{ value})$	345.989(0.000)	342.645(0.000)	336.041(0.000)
df	109	108	108
χ^2 / df	3.174	3.172	3.111
RMSEA	0.111	0.109	0.113
90% CI on RMSEA	0.0970 – 0.125	0.0948 – 0.123	0.0998 – 0.127
CFI	0.976	0.976	0.977
NNFI (TLI)	0.970	0.970	0.970
SRMR	0.0407	0.0417	0.0411

ที่มา : Schermelleh-Engel & Moosbrugger, 2003,

*Schumacker & Lomax, 2004

สรุปตัวแบบสมการทั้ง 3 แบบมีความเหมาะสมและมีความสอดคล้องกับข้อมูลที่จัดเก็บได้ภายใต้บริบทของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือ อยู่ในระดับดีมากและอย่างสมเหตุสมผลรวมทั้งข้อมูลที่จัดเก็บได้ก็มีความเหมาะสมและมีความสอดคล้องกัน

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาสมมุติฐานในการศึกษากับข้อค้นพบภายใต้บริบทที่ศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

1. ตามสมมุติฐานข้อที่ 1 ระดับประสิทธิผลองค์กร ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ อยู่ในระดับมากทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดนั้น สามารถอธิบายได้ว่าประสิทธิผลองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการรับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาคือระดับกระทรวง ระดับจังหวัด และอำเภอ ทั้งในเรื่องปัญหาด้านสุขภาพ และปัญหาที่เป็นนโยบายเร่งด่วน ซึ่งมีหลายด้านทั้งรักษาพยาบาล ควบคุมป้องกันโรคส่งเสริมสุขภาพและฟื้นฟูสุขภาพ ตลอดจนงานภารกิจที่ได้รับมอบหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนทุกคน จึงทำให้สำนักงานสาธารณสุขอำเภอจะต้องมีการดำเนินงานที่มุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิผลองค์กร สอดคล้องกับพระมหาสมพร สิริโย (2553) ได้ทำการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนปริยัติธรรม พบว่าประสิทธิผลของโรงเรียนปริยัติธรรม อยู่ในระดับสูง และขจร ตรีโสภณกร (2554) ได้ทำการศึกษาเพื่อสร้างโมเดล และตรวจสอบความสอดคล้องโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยด้านการบริหารสมาคมกีฬา ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิผลสมาคมกีฬาจังหวัดอยู่ในระดับสูงโดยปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาสามารถพยากรณ์ประสิทธิผลสมาคมกีฬา จังหวัดได้ร้อยละ 91

ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสาธารณสุขอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรหลากหลายวิชาชีพ (สหวิชาชีพ) คือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นักวิชาการสาธารณสุข พยาบาล ทันตภิบาล แพทย์แผนไทย เป็นต้น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป ซึ่งในการทำงานจะต้องมีการจัดการให้เป็นระบบมีขั้นตอนที่

ชัดเจนต่อเนื่องไม่ติดขัด สาธารณสุขอำเภอจะต้องสั่งการ/สนับสนุนการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดต่างๆ สอดคล้องกับอัมพร ชูสนุก (2552) ได้ทำการศึกษาอิทธิพลของภาวะผู้นำและตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลอิทธิพลของภาวะผู้นำ มีอิทธิพลด้านบวกต่อผลลัพธ์ที่คาดหวังขององค์กร และบราวน์ (Brown, 1990) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของการสนับสนุนของภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงพยาบาลในหอพยาบาลผู้ป่วยหนัก มีผลต่อความพึงพอใจในงานต่อการปฏิบัติงาน และต่อการคงอยู่ขององค์กรสูง

ด้านบรรยากาศองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอมีหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ ดังนั้นในการทำงานจะต้องมีการประสานงานสนับสนุนทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นเวชภัณฑ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ ต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่ติดขัด การพบปะกันของเจ้าหน้าที่ส่วนมากจะเป็นการติดต่อกัน หรือการประชุมชี้แจงการปฏิบัติงานซึ่งไม่บ่อยนัก สาธารณสุขอำเภอจะต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานเพื่อสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสุขกับการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับจิตติ กิตติเลิศไพศาล (2551) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร พบว่า บรรยากาศขององค์กรเป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงมากที่สุดต่อประสิทธิผลองค์กร และสมชาย พิณคันเงิน (2551) ได้ทำการศึกษาบรรยากาศองค์กรและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า บรรยากาศองค์กรตามการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนแปรผลได้ระดับดี

2. ตามสมมุติฐานข้อที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์กร และประสิทธิผลองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือ มีความสัมพันธ์เชิงบวกได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั้น สามารถอธิบายความสัมพันธ์ในบริบทของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือ จะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทที่เน้นหนักในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน รับนโยบายจากกระทรวงผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอจะต้องทำทุกวิถีทางที่จะให้งานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับวโร เฟิงส์วส์ดี (2549) ได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลภาวะผู้นำของ

ผู้บริหารกับประสิทธิผลของโรงเรียน กลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และโกซุเบนลี มูรท์ (Gozubenli, 2010) ยังได้ศึกษาภาวะผู้นำหน่วยงานตำรวจใหญ่ในอเมริกา โดยผู้วิจัยได้นำเอาโมเดลภาวะผู้นำเต็มรูปแบบ (Full Range Leadership Model) มาใช้ในการศึกษาเพื่อที่จะนำไปสู่การอธิบายผลของภาวะผู้นำ 3 แบบ ภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และภาวะผู้นำแบบวางเฉย/หลบเลี่ยง (Passive/Avoidant) ผลการศึกษาพบว่า หัวหน้าตำรวจมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา เพิ่มมากขึ้นหากได้รับความสำคัญกับรูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจมาก โดยที่เน้นงาน ด้านสุขภาพของประชาชนเป็นหลัก การทำงานต้องอาศัยหลักทางวิชาการทางการแพทย์และการสาธารณสุข มีความระมัดระวังโดยไม่ให้มีข้อผิดพลาด หรืออาจมีความผิดพลาดน้อยที่สุด ต้องมีการทำงานเป็นทีม ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับเดชณรงค์ วัฒนพันธุ์ (2551) ได้ทำการศึกษาปัจจัยและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า บรรยากาศการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยและองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล การบริหารจัดการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตภาคกลาง ร่วมกับการตัดสินใจ วิสัยทัศน์ การติดต่อสื่อสาร ความผูกพันองค์กร การมีส่วนร่วม และนโยบายและแผน และฮอยและคณะ (Hoy & et al., 1996) ทำการศึกษาบรรยากาศองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและทดสอบเครื่องมือวัดบรรยากาศองค์การใน Middle school (OCDQ-RM) พบว่าบรรยากาศใน โรงเรียนระดับกลางคล้ายคลึงกับโรงเรียนประถมศึกษามากกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษา สำหรับการพัฒนาเครื่องมือนี้ใช้ตัวแปรเป็นกรอบการวิจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจนเป็นรูปแบบ มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดไว้ สามารถตรวจสอบได้ สาธารณสุขอำเภอต้องมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะให้เพื่อนร่วมงานมีความสามัคคี มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่เกิดความเครียดในการทำงาน สอดคล้องกับ นริศ สวัสดิ์ (2550) ได้ทำการศึกษาตัวแปรระดับครูและตัวแปรระดับโรงเรียน ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนพบว่าประสิทธิผลของโรงเรียนอยู่ในระดับสูง ตัวแปรระดับครูพบว่าเจตคติต่อโรงเรียนและภาวะผู้นำทางวิชาการมีอิทธิพลต่อ

ประสิทธิผลของโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ.05 ส่วน ตัวแปรระดับโรงเรียนพบว่าบรรยากาศในการทำงานมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของ โรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และบลอชกา (Bauschka, 1990) ได้ทำการวิจัยเพื่อพยากรณ์ผลกระทบของบรรยากาศองค์การในมิติของการมีส่วนร่วมในโปรแกรมพัฒนาอาจารย์ โดยใช้เครื่องมือ 2 ชนิด คือ เครื่องมือวัด การรับรู้บรรยากาศองค์การและการวัดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในโปรแกรม พัฒนาอาจารย์ พบว่าตัวแปรด้านบรรยากาศองค์การ ภาวะผู้นำ และการจูงใจ สามารถทำนายระดับการมีส่วนร่วมในการจัดโปรแกรมพัฒนาอาจารย์

3. สมมุติฐานข้อที่ 3 เมื่อพิจารณาโดยควบคุมบรรยากาศองค์การไม่ให้มี อิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถอธิบายและ ทำนายประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐาน สามารถอธิบาย ได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสาธารณสุขอำเภอมีความสำคัญกับองค์การ เป็นกระบวนการหรือวิธีการที่จะนำพาองค์การให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สนองตอบข้อสังการ นโยบายต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาด้านสุขภาพใน กับประชาชนทั้งในระยะสั้นและยั่งยืนในระยะยาว ครอบคลุมทั้งสี่ด้าน คือรักษาสุขภาพ ส่งเสริมสุขภาพ ควบคุมโรค และฟื้นฟูสุขภาพ ให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ไม่มีปัญหาข้อร้องเรียนต่างๆ สอดคล้องกับชิตัมพร ชูลีลัง (2550) ได้ศึกษา ตัวแปรที่ส่งผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของเทศบาลอยู่ในระดับสูงและค่อนข้างสูงมี ทั้งหมด 7 ตัวแปร ประกอบด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง การวางแผน เชิงกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น การจัดการระบบสารสนเทศ การสร้างความพึงพอใจให้แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง กระบวนการจัดการ และผล งานของเทศบาล

เมื่อพิจารณาโดยควบคุมภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไม่ให้มีอิทธิพลต่อ ประสิทธิผลองค์การ บรรยากาศองค์การสามารถอธิบายและทำนายประสิทธิผล องค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐาน สามารถอธิบายได้ว่าบรรยากาศองค์การมี ความสำคัญกับทุกองค์การ การรับรู้หรือความรู้สึกบุคคลที่มีอิทธิพลต่อคุณลักษณะ เฉพาะของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในองค์การ อันเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์

ระหว่างผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานร่วมกัน ส่งผลต่อขวัญกำลังใจ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร และสามารถปรับปรุงได้เพื่อให้เกิดแรงจูงใจ ความพึงพอใจและความสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรและของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน สอดคล้องกับสัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2551) ได้ทำการศึกษาและเปรียบเทียบระดับปัจจัยทางการบริหาร ตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของตัวแบบปัจจัย และศึกษาอิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมของปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 680 โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงคือบรรยากาศโรงเรียน และภาวะผู้นำทางวิชาการ อิทธิพลทางอ้อมคือสมรรถนะขององค์กรที่ส่งผ่านการจัดการกระบวนการเรียนรู้กับบรรยากาศโรงเรียน ภาวะผู้นำทางวิชาการที่ส่งผ่านการจัดการกระบวนการเรียนรู้ และอิทธิพลรวมคือสมรรถนะขององค์กร การจัดการกระบวนการเรียนรู้ บรรยากาศโรงเรียน และภาวะผู้นำทางวิชาการ

เมื่อพิจารณาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การสามารถอธิบายและทำนายประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอในเขตภาคเหนือได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐานสามารถอธิบายได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ สอดคล้องกับงานวิจัยของขจร ตรีโสภณกร (2554) ได้ทำการศึกษาเพื่อสร้างโมเดลและตรวจสอบความสอดคล้องโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยด้านการบริหารสมาคมกีฬา ผลการวิจัยพบว่า มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ดีและยอมรับได้ ปัจจัยด้านการบริหารที่ส่งผลสูงสุดและส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลสมาคมกีฬาจังหวัด คือคุณลักษณะผู้นำของผู้บริหาร รองลงมาคือภาวะผู้นำของผู้บริหารสมาคมกีฬา บรรยากาศองค์การของสมาคมกีฬา และแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของผู้บริหารสมาคมกีฬา สามารถทำนายประสิทธิผลสมาคมกีฬาจังหวัดได้ร้อยละ 91 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และบราวน์ (Brown, 2000) ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กรในองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่แสวงหาผลกำไร

โดยเป็นการศึกษาเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานของคณะผู้บริหารกับประสิทธิผลองค์การ พบว่ามีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างการปฏิบัติงานของผู้บริหารกับประสิทธิผลองค์การในสามมิติ ยกเว้นมิติการรับรู้เกี่ยวกับองค์การ ผลจากการวิจัยสรุปได้ว่า พฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารวิสัยทัศน์ผู้บริหาร บรรยากาศองค์การ และวัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การ

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และบรรยากาศองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ” ผู้ศึกษาได้นำเสนอต่อที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 ท่าน ประกอบด้วยสาธารณสุขอำเภอ ผู้รับผิดชอบงานบริหาร ผู้รับผิดชอบงานวิชาการ และผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล ในวันที่ 28 พฤษภาคม 2556 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุม สำนักงานสาธารณสุขอำเภอวรวิหารมีและผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์สาธารณสุขอำเภอผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อขอข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป ตามรายละเอียดดังนี้

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หากส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์จะใช้เวลานานมาก น่าจะใช้วิธีการขอความร่วมมือจากสาธารณสุขจังหวัดเป็นศูนย์กลางเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและสามารถอธิบายข้อสงสัยในแบบสอบถามให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ควรเปรียบเทียบกับอำเภอในเขตอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป
3. ประสิทธิผลองค์การของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ น่าที่จะค้นหาปัจจัยอื่นที่สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้
4. ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการประเมินภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การด้วยตนเองอาจทำให้มีกรณีโน้มเอียงในการตอบข้อคำถามมากกว่า ดังนั้น น่าจะใช้การประเมินจากผู้ร่วมงานอื่นๆ ด้วยซึ่งอาจทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ที่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพได้มากขึ้น P

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ขจร ตรีโสภณกร. (2554). โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยด้านการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลสมาคมกีฬารัฐ. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิทยาศาสตร์การออกกำลังกายและการกีฬา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- จิตติ กิตติเลิศไพศาล. (2551). “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร : กรณีศึกษาเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร”. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 6: 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม).
- ชยาทิศ กัญญา. (2550). ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐานประถมศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ศิริมพร ชูลีลัง. (2550). “ตัวแบบการวัดผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของเทศบาล : การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล 3 ขนาด”. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เดชณรงค์ วัฒนพันธุ์. (2551). ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตภาคกลาง. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษาและภาวะผู้นำ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น.
- ธานี โชติกคาม. (2556). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศองค์การ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ในเขตภาคเหนือ. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาการบริหารการพัฒนองค์กร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.
- นริศ สวัสดิ์. (2550). การวิเคราะห์พหุระดับของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พระมหาสมพร สุริโย. (2553). รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

- พิชัย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2553). องค์การและการบริหารจัดการ. กรุงเทพมหานคร : ชิงค์ ปิยอนต์ บุ๊คส์.
- พงษ์เทพ จันทสุวรรณ. (2553). “ประสิทธิผลองค์กร : ปฏิบัติแห่งมนทัศน์”. วารสารร่วมพฤษ. 28 (3): 134-182.
- พวงเพ็ญ ชูณหปราช. (2549). “ความสุขในการทำงาน”. วารสารพยาบาลศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 18.
- วาโร เพ็งสวัสดิ์. (2549). การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมชาญ พินคันเงิน. (2551). บรรยากาศองค์การกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนกองกำกับการตำรวจภูธร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สัมฤทธิ์ กางเพ็ง. (2551). ปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน : การพัฒนาและการตรวจสอบความตรงของตัวแบบ. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อัมพร ชูสนุก. (2552). อิทธิพลของภาวะผู้นำของซีอีโอต่อประสิทธิผลองค์กรของบริษัทโรงกลั่น น้ำมัน ในประเทศไทย. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

- Bauschka, L. (1990). “The predictive effects of organizational climate participation in faculty development programs”. *Dissertation abstracts international*. Vol. 51, No. 1 July 1990: 52.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brown, Nancy J. (1990). “The relative contribution of organization climate,

- supervisory leadership and peer leadership to job satisfaction, performance, and retention”. *Dissertation abstracts international*. Vol. 50, No. 9.
- Brown, W., & Moberg, D. (1980). *Organization theory and management: A Macro Approach*. New York: Wiley Sons.
- Halpin, A. W., & Croft, D.B. (1963). *The organizational climate of school Chicago*. Midwest Administration Center, University of Chicago.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). “A spatial model of effectiveness criteria: Toward a Competing Values Approach to Organizational Analysis”, *Management Science*. 29, 363-377.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization theory: Structure Designs and Application* (3rd ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Schumacker, R. E. & Lomax, R. G. (2004). *A beginner’s guide to structural equation modeling*. 2nd ed. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Shook, John R. (2000, October). “Comparative faculty perceptions of organizational effectiveness within various schools of an individual university system”. *Dissertation Abstracts International - A* (online). 61 (04); 1248 Available: Proquest UMI; Dissertation Abstracts.
- Steers, Richard. M., & Porter, Lyman W. (1979). *Motivation and work behavior*. New York: McGraw-Hill.

การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพใน โรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(The Effectively Participative Administration in Sport
Schools Under the Supervision of The Institute of
Physical Education, Ministry of Tourism and Sports)

เพิ่มพร บุณยวงศ์*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่มีผลต่อประสิทธิภาพใน

กิตติกรรมประกาศ : ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยดีเพราะได้รับความ
อนุเคราะห์และสนับสนุนอย่างดียิ่งจาก ดร.จินต์ วิชาตะกัลป์, รองศาสตราจารย์
ดร.สุทธินุ ศรีไสย์, รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์ ประเสริฐศรี, ผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ จันทสุวรรณ ประธานที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ และ
รองศาสตราจารย์ ดร.วินัย รังสินันท์ ที่ปรึกษาร่วม ที่กรุณาตรวจสอบและให้
คำแนะนำช่วยเหลือในประเด็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในครั้งนี้
จนสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้
ขอขอบพระคุณท่านสมพงษ์ ชาทะวิธิ อธิการบดีสถาบันการพลศึกษา ที่
กรุณาอนุญาตให้ดำเนินการจัดทำดุษฎีนิพนธ์ในการศึกษาครั้งนี้ พร้อมให้ข้อ
เสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ขอขอบคุณคณะผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร
บุคลากรในโรงเรียนกีฬา คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนกีฬาที่ได้ให้
ความร่วมมือในการให้ข้อมูลในการดำเนินการเป็นอย่างดีจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี.

* นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนองค์กรการ
มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แล้วนำมาศึกษาปัจจัยคัดสรรการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วม และนำเสนอแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครู บุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยใช้ผู้อำนวยการโรงเรียนกีฬา ครูสายสามัญ ผู้ฝึกสอนกีฬา บุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 550 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาผลการวิจัย พบว่า 1. ผู้ตอบแบบสอบถามที่ปฏิบัติหน้าที่บุคลากรทางการศึกษา และเป็นเพศหญิง อยู่ในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการทำงานในโรงเรียนกีฬาไม่เกิน 10 ปี 2. สภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา ได้แก่ องค์ประกอบการบริหารแบบมีส่วนร่วมภายในสถานศึกษา โดยภาพรวมนั้นองค์ประกอบด้านองค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการควบคุม และการมีส่วนร่วมในการนำองค์การ ตามลำดับ และองค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ 3. องค์ประกอบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครู บุคลากรทางการศึกษาที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีตัวแปรที่สามารถอธิบายความผันแปรได้ 6 องค์ประกอบ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ (2) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร (3) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (4) การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ (5) การมีส่วนร่วมในการควบคุม (6) การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร 4. ศึกษาปัจจัยคัดสรรการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครู บุคลากรทางการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ด้านการมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ การมีส่วนร่วมในการควบคุม การ

มีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร โดยสามารถทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 49.50, 54.00, 45.70, 53.50, 48.60, 33.60 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ตามลำดับ 5. แนวทางการการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลต่อการพัฒนาของโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรนำหลักแนวความคิดทางการบริหารจัดการแบบ 4 M ทางการบริหารการศึกษา ได้แก่ บุคลากร การจัดการการเงินและวัสดุอุปกรณ์ มาเป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม; การบริหารจัดการ; ประสิทธิผล

Abstract

The objectives of this research were to study the management condition affecting the participatory management in sport schools under Institute of Physical Education, Ministry of Tourism and Sports, investigate the teacher and the educational personnel's selective involvement affecting the effectiveness of participatory management, and propose the suggestion for the teacher and the educational personnel's participatory management affecting the effectiveness of development in sport schools under Institute of Physical Education, Ministry of Tourism and Sports. The 550 samples used in this study comprised sport schools directors, teachers, coaches, educational personnel and basic education commissions. Fifty-five independent variables were analyzed in this study and a questionnaire was used as a tool of this study. The data was statistically analyzed in terms of mean, standard deviation, percentage and factor analysis in a survey research. The model was constructed with linear regression analysis and stepwise. The research findings are as follows: 1. A majority of respondents was female educational personnel at the age of less than 30 years old, working for Suphanburi Sports School, graduating in the bachelor's degree, and having less-than-10-year working experience. 2. The management condition affecting the participatory

management in sports schools under Institute of Physical Education, Ministry of Tourism and Sports was the factor of internal participatory management. The factors ranking by mean at a high level as a whole consisted of participatory information, participatory planning, participatory control, and participatory organization leading respectively. In addition, participatory organization arrangement was found at a moderate level. 3. Six factors for the teacher and the educational personnel's selective involvement affecting the effectiveness of participatory management were found as follows: (1) participatory organization arrangement, (2) participatory information, (3) participatory planning, (4) participatory organization leading, (5) participatory control, and 6) participatory communication. 4. The anticipating effectiveness of participatory management for the teacher and the educational personnel's selective involvement was found in participatory information (49.50%), participatory planning (54.00%), participatory organization arrangement (45.70%), participatory organization leading (53.50%), participatory control (48.60%), and participatory communication (33.60%) at the different significance level of .05. And 5. It was suggested that the 4Ms' management, four of which were Man, Management, Money and Material, should be applied to the teacher and the educational personnel's participatory management affecting the effectiveness of development in sport schools under Institute of Physical Education, Ministry of Tourism and Sports.

Keywords: Participative; Administration; Effectiveness

บทนำ

สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Society and Economy) เป็นสังคมที่ความรู้ได้กลายมาเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งการพัฒนาความรู้ใหม่ๆ เพื่อการแข่งขันและเสริมสร้างความเข้มแข็ง จึงเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของกระบวนการในการพัฒนาประเทศ จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพล

อดุลยเดชรัชกาลที่ 9 ในความตอนหนึ่งว่า “กีฬาสร้างคน คนสร้างชาติ” (วรศักดิ์ เพียรชอบ, 2548: 2) จากพระราชดำรัสดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงเห็นความสำคัญและให้ความสำคัญกับกีฬาเป็นอย่างยิ่ง ปัจจุบันประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญกับกีฬา ไม่ว่าจะเป็นกีฬาระดับพื้นฐาน กีฬามวลชน กีฬาเพื่อความบันเทิง หรือกีฬาอาชีพ มีผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทั้งนักกีฬา ผู้ชม และผู้ให้การสนับสนุน อีกทั้งนานาประเทศยังได้จัดตั้งหน่วยงาน องค์กรต่างๆ เพื่อส่งเสริม พัฒนา สนับสนุน การดำเนินงานบริหารจัดการกีฬาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ พัฒนากีฬาสู่ความเป็นเลิศในระดับนานาชาติ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากีฬาสู่ความเป็นเลิศอยู่เสมอมา และได้กำหนดแผนพัฒนากีฬาชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2530-2539 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2545-2549 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2550-2554 โดยระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติ จึงมอบหมายให้กรมพลศึกษาเสนอโครงการเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว จากมติคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดสุพรรณบุรีขึ้นเป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2533 มีลักษณะเป็นสถาบันอิสระขึ้นตรงต่อกรมพลศึกษา และมีแนวปฏิบัติในการดำเนินการจัดการศึกษาตามหลักสูตรระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียนที่มีความถนัด และมีความสามารถพิเศษทางการกีฬา ให้ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถทางการกีฬาให้ถึงขีดสุดไปพร้อมกับการศึกษาตามหลักสูตร โดยมุ่งเน้นให้นักเรียนเป็นคนดี มีคุณธรรมและมีคุณภาพ มีความเป็นเลิศทางวิชาการและกีฬา ดำเนินการส่งเสริมพัฒนาสุขภาพ สมรรถภาพและความสามารถทางการกีฬาของนักเรียนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักวิทยาศาสตร์การกีฬา วิทยาศาสตร์สุขภาพและโภชนาการ โดยจัดให้มีแพทย์ พยาบาล นักวิทยาศาสตร์การกีฬา และโภชนาการประจำที่โรงเรียนกีฬาทุกแห่ง การเปิดโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบัน การพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดำเนินการมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบันมีโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทั้งหมด 11 แห่ง ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี ขอนแก่น อุบลราชธานี นครศรี-

ธรรมราช นครสวรรค์ ศรีสะเกษ อ่างทอง ลำปาง ชลบุรี ยะลา และตรัง

จากการที่ผู้วิจัยได้รับผิดชอบในด้านการบริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี อีกทั้งยังได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในการบริหารงานของโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่ายังไม่มีผู้ศึกษาวิจัยรูปแบบการบริหารงานดังกล่าว จึงคิดว่าการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมสามารถนำมาใช้ในการบริหารโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษาได้เป็นอย่างดี แนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative management) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับพนักงาน ในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่สำคัญและควรค่าแก่การดูแลรักษาขององค์กรเป็นอย่างดี และเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการองค์กร ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและภาวะการณ์ปัจจุบัน และองค์กรต่างให้การยอมรับ และนำมาประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ในองค์กร ได้แก่ เรื่องการตัดสินใจ การสื่อสารข้อมูล การกำหนดระบบการให้รางวัล และการเสริมสร้างทักษะและพัฒนาความรู้ ความสามารถ โดยให้สมาชิกทุกคนในองค์กรเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือแสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมา โดยอาศัยการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) คือทั้งจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ (Available form: [www. Kumkroo.com/admin L.html](http://www.Kumkroo.com/admin.L.html)-47 K.)

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) เป็นการสร้างความมุ่งมั่นผูกพัน (Commitment) ระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Batteman and Snell 1999: 325) และการบริหารแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบการใช้ภาวะผู้นำอย่างไม่เป็นทางการของผู้บริหารที่จะจัดให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในงานที่ทำเป็นตัวอย่างของการบริหารแบบประชาธิปไตยในแนวราบ (Hodgetts, 1999: 489) สมยศ นาวิกาน (2545: 1) กล่าวว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม คือกระบวนการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เป็นกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วม

เกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการบริหาร ที่สำคัญการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้ผู้ใต้บังคับบัญชา และประการสุดท้ายคือต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2541: 3-4) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือในกระบวนการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (Involvement) การช่วยเหลือและทำประโยชน์ (Contribution) และการรับผิดชอบ (Responsibility)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความมุ่งมั่นในการศึกษา ค้นคว้าหาข้อมูล หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และจากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ โดยคาดหวังว่าการศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการวิจัยที่มีคุณภาพจะทำให้ได้การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการจัดการศึกษาและการกีฬา ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษา มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาร่วมดำเนินการให้การสนับสนุนทั้งด้านกำลังความคิด กำลังกาย กำลังใจ และกำลังทรัพย์ พร้อมทั้งร่วมกำกับติดตามตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งสามารถทำให้โรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้มีแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมและเป็นแนวทางในการนำกระบวนการดังกล่าวไปใช้ในการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ให้มีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ตามมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา และการกีฬาของประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

2. เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

3. เพื่อศึกษาปัจจัยคัดสรรการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

4. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ขอบเขตการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร ครูผู้สอนวิชาสามัญ ครูผู้ฝึกสอนกีฬา บุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Random Sampling) ในจำนวนโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษาทั้งหมดจำนวน 11 โรงเรียนกีฬาทั่วประเทศ จำนวนบุคลากร 1,047 คน ขนาดกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณสูตรของยามานะ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 จะได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งหมด 289 คน แต่เนื่องจากผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) เพื่อสกัดและจัดกลุ่มปัจจัย จึงมีความจำเป็นต้องใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 10 เท่าของตัวแปร (DeVellis, 1991: 112) ซึ่งมีจำนวน 55 ตัวแปร ผู้วิจัยจึงกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติมเป็นจำนวน 550 คน

วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การศึกษา และทบทวนวรรณกรรม วิเคราะห์เพื่อค้นหา

ตัวแปรและกำหนดกรอบแนวคิด ได้ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดตัวแปร และกำหนดกรอบแนวคิด โดยผู้วิจัยตรวจสอบตัวแปรจากเอกสารทฤษฎี งานวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดองค์ประกอบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล นโยบาย แผนงาน โครงการของสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยรวบรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นำมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วยตัวแปรเบื้องต้นจำนวน 60 ตัวแปร ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการวางแผน 12 ตัวแปร การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ 12 ตัวแปร การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ 12 ตัวแปร การมีส่วนร่วมในการควบคุม 12 ตัวแปร การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร 12 ตัวแปร

ผู้วิจัยจัดสนทนากลุ่มผู้บริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยแบ่งกลุ่มสนทนาในหัวข้อแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แบ่งกลุ่มสนทนาเป็น 4 กลุ่ม รวม 44 คน และผู้วิจัยได้นำมาตัวแปรที่ได้จากการสนทนากลุ่มจัดกลุ่มและจำแนกตัวแปรอิสระร่วมกันอีกครั้ง เพื่อสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ การใช้เทคนิคเดลฟาย จำนวน 18 ท่าน (McMillan, 1981 อ้างถึงใน ธานีรินทร์ ศิลป์จารุล, 2552: 48) แล้วนำมาวิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อสรุปผลการตัดสินใจเห็นสอดคล้องร่วมกันของผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 2 : การสร้างเครื่องมือ ผู้วิจัยนำข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1 มาสร้างแบบสอบถามตามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ และทำการศึกษาคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การหาความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเนื้อหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) จากนั้นนำแบบสอบถามแก้ไขปรับปรุงตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนะแล้วนำแบบสอบถามไปลองใช้ (Try out) กับกลุ่มที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาแต่ไม่ใช้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน โดยลองศึกษากับบุคลากรในสถานศึกษา คือโรงเรียนที่มีธรรมชาติการจัดการเรียนการสอนใกล้เคียงกับโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แก่ โรงเรียนกีฬาเทศบาลนครราชสีมา

ขั้นตอนที่ 3 : ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ พร้อมขอความร่วมมือให้ส่งแบบสอบถามกลับซึ่งได้รับกับคืนจำนวน 550 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100

ขั้นตอนที่ 4 : การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยใช้ค่าสถิติดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ใช้ค่าสถิติบรรยาย (Descriptive Statistics) ด้วยวิธีการหาความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage)

ตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยใช้การหาค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยคำนวณหาอันตรภาคชั้นของระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยดังกล่าวเพื่อนำมาเปรียบเทียบเกณฑ์

ตอนที่ 3 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 “วิเคราะห์องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” ค่าสถิติที่ใช้คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal Analysis) และหมุนแบบอโรทอนอลแบบวาริเมกซ์ (Varimax Orthogonal Rotation) และพิจารณาน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ .50 ขึ้นไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่สำคัญ และแต่ละองค์ประกอบจะต้องมีตัวแปรที่สำคัญไม่น้อยกว่า 3 ตัวแปร

ตอนที่ 4 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 “ศึกษาปัจจัยคัดสรรการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” ค่าสถิติที่ใช้คือ การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ถดถอยพหุคูณแบบสเต็ปไวส์ (Stepwise-Multiple Regression Correlation)

ตอนที่ 5 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 4 “นำเสนอแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิผล

ต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” ในตอนนี้นำผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากตอนที่ 4 ไปพัฒนาเป็นแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยใช้ค่าอำนาจการทำนาย (R-square change) ของตัวแปรที่มีนัยสำคัญ จากการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ถดถอยพหุคูณแบบสเต็ปไวส์ มาหาแนวทางในการแก้ปัญหาให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผลการวิเคราะห์สามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ได้ ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยภาพรวมพบว่าปฏิบัติหน้าที่สังกัดโรงเรียนกีฬาจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ตอบแบบสอบถามปฏิบัติหน้าที่บุคลากรทางการศึกษา และเป็นเพศหญิง อยู่ในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการทำงานในโรงเรียนกีฬาไม่เกิน 10 ปี

2. ผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 “สภาพการบริหารโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.1 ตัวแปรอิสระ องค์ประกอบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 5 ตัวแปร 55 ตัวแปรย่อย ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยภาพรวมพบว่า องค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการควบคุม และการมีส่วนร่วมในการนำองค์การตามลำดับ และองค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การมีส่วน

ร่วมในการจัดองค์การ สามารถสรุปจำแนกรายองค์ประกอบได้ ดังนี้

2.1.1 การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อย พบว่ามีผลอยู่ในระดับมากทั้งหมด สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ บุคลากรมีโอกาสร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ รองลงมาคือได้รับทราบประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียนต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ร่วมงาน และผู้ร่วมงานของท่านได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง ตามลำดับ

2.1.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผน ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า ส่วนใหญ่มีผลอยู่ในระดับมาก สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ ร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน รองลงมาคือร่วมคิดและจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของโรงเรียน ตามลำดับ

2.1.3 การมีส่วนร่วมในการควบคุม ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า มีผลอยู่ในระดับมาก สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ ร่วมปฏิบัติงานในการทำงาน เป็นทีมตามที่กำหนดในสายงานการบังคับบัญชา รองลงมาคือร่วมแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาทีมงานตามที่กำหนดในสายงานการบังคับบัญชา และร่วมในการประเมินผลงานของตนเองและบุคลากรในโรงเรียน ตามลำดับ

2.1.4 การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า ส่วนใหญ่มีผลอยู่ในระดับมาก สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ ร่วมในการประสานงานกับบุคลากรในโรงเรียน รองลงมา ร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และมีส่วนร่วมในการ

เรียนรู้ขององค์กร ตามลำดับ

2.1.5 การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า ส่วนใหญ่มีผลอยู่ในระดับปานกลาง สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ ร่วมในการประชุม สัมมนา และอบรมรองลงมาคือร่วมในการเสนอความคิดเห็นและเสนอข้อตกลงร่วมกันในเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร และร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดบุคลากรสอนตรงตามความถนัด ตามลำดับ

2.2 ตัวแปรตาม องค์ประกอบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบัน การพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการบริหารแบบมีส่วนร่วม จำนวน 3 องค์ประกอบ 30 ตัวแปร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยภาพรวมพบว่า องค์ประกอบทุกด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การวางนโยบาย การติดตามดูแลผลกระทบนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ตามลำดับ สามารถสรุปจำแนกรายองค์ประกอบได้ ดังนี้

2.2.1 ด้านการวางนโยบาย พบว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบย่อยพบว่า ทุกองค์ประกอบมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ได้แก่ มีการลงนามจากผู้บริหารและผู้รับผิดชอบ จัดทำกิจกรรมดำเนินงานเป็นลายลักษณ์อักษร และมีกิจกรรมการร่วมมือวางแผนงานอย่างเป็นระบบ ตามลำดับ

2.2.2 ด้านการติดตามดูแลผลกระทบนโยบาย พบว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก และสามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาในโรงเรียนกีฬา กำหนดตัวชี้วัดในการตรวจสอบ ติดตามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียนกีฬา และกระบวนการประเมินผลมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้เมื่อเวลาเปลี่ยนไปตามลำดับ

2.2.3 ด้านการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ พบว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตัวแปรย่อยพบว่า มีประสิทธิผลอยู่ในระดับมาก สามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ สนับสนุน ชื่นชมยินดี การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ และการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินงานที่มีผลต่อโรงเรียนกีฬา ตามลำดับ

3. วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 “วิเคราะห์องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” สามารถสรุปได้ดังนี้ จากตัวแปรอิสระทั้งหมด 55 ตัวแปร นำมาวิเคราะห์โดยพิจารณาจากค่าน้ำหนักองค์ประกอบ และนำค่าน้ำหนักองค์ประกอบของแต่ละรายการไปพิจารณากับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ องค์ประกอบที่สำคัญต้องมีค่าไอเกน (Eigenvalue) มากกว่าหรือเท่ากับ 1 และมีรายการที่อธิบายองค์ประกอบนั้นตั้งแต่ 3 ตัวแปรขึ้นไป แต่ละตัวแปรต้องมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไป องค์ประกอบที่ได้ทั้งหมดจะไม่มีความสัมพันธ์กันของตัวแปรในระหว่างองค์ประกอบ (Multicollinearity) แต่จะมีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่อยู่ในองค์ประกอบเดียวกัน ซึ่งได้ทำการหมุนทั้งหมด 2 รอบ สกัดออกไป 9 ตัวแปรที่ไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนด สุดท้ายเหลือทั้งหมด 46 ตัวแปร โดยมี 6 องค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ ประกอบด้วย 12 ตัวแปร คือ 1) ร่วมและเสนอแนะในการจัดบุคลากรในงานด้านต่างๆ ของโรงเรียน 2) ร่วมในการพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังในโรงเรียนได้อย่างเหมาะสม 3) ร่วมคิดและเสนอความคิดเห็นในการมอบงานให้ปฏิบัติของบุคลากรแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน 4) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดบุคลากรสอนตรงตามความถนัด 5) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการเลือกคณะกรรมการด้านต่างๆ ของโรงเรียน 6) ร่วมเสนอและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุคลากร 7) ร่วมในการจัดโครงสร้างเพื่อกำหนดสายการบังคับบัญชาให้เห็นว่าใครทำอะไรและขึ้นกับใคร 8) ร่วมในการเสนอความคิดเห็นและเสนอข้อตกลงร่วมกันในเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร 9) ร่วมกำหนดคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน 10)

ร่วมคิดและเสนอแนะในการมอบหมายงานกับบุคลากร 11) ร่วมในการกำหนดภาระงานความรับผิดชอบของบุคลากร 12) ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะในเรื่องการบริหารงานโรงเรียน ตามลำดับ

องค์ประกอบที่ 2 การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วย 10 ตัวแปร คือ 1) มีการส่งเสริมให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านประมวลข้อมูลมีความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ 2) มีการกำหนดรูปแบบในการนำเสนอข้อมูลที่แน่นอน 3) มีการเก็บรักษาข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ 4) มีการกำหนดช่วงเวลาในการประมวลข้อมูลที่แน่นอน 5) มีการติดตามรายงานผลสม่ำเสมอ 6) มีการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยสารสนเทศได้รับความรู้เพิ่มเติม 7) มีหน่วยงานกลางเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ 8) มีคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ 9) ได้รับทราบประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียนต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ร่วมงาน 10) ผู้ร่วมงานของท่านได้รับข่าวสารที่ถูกต้องตามลำดับ

องค์ประกอบที่ 3 การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย 10 ตัวแปร คือ 1) ร่วมคิดและกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน 2) ร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานของโรงเรียน 3) ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน 4) ร่วมในการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียน 5) ร่วมในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน 6) ร่วมในการกำหนดแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว 7) ร่วมคิดและจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี 8) ร่วมคิดและวิเคราะห์ในการวางแผนการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน 9) ร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของโรงเรียน 10) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน ตามลำดับ

องค์ประกอบที่ 4 การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ ประกอบด้วย 6 ตัวแปร คือ 1) ร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร 2) ร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดมาตรฐานชี้วัดในการปฏิบัติงานบุคลากร 3) ร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหาของบุคลากร 4) ร่วมในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร 5) ร่วมในการกำหนดมาตรฐานผลงานหรือเป้าหมายของผลงาน 6) ร่วมในการถ่ายทอดข้อมูล ข่าวสารถึงกระบวนการดำเนินงานแก่บุคลากรในโรงเรียน ตามลำดับ

องค์ประกอบที่ 5 การมีส่วนร่วมในการควบคุม ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวแปร คือ 1) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาทีมงานตามที่กำหนดในสายงานการบังคับบัญชา 2) ร่วมปฏิบัติงานในการทำงานเป็นทีมตามที่กำหนดในสาย

งานการบังคับบัญชา 3) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน 4) ร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินงาน ตามลำดับ

องค์ประกอบที่ 6 การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวแปร คือ 1) ร่วมในการประชุมสัมมนาและอบรม 2) บุคลากรมีโอกาสร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ 3) ร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน 4) ร่วมในการประสานงานกับบุคลากรในโรงเรียน ตามลำดับ

4. ผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 “ศึกษาปัจจัยคัดสรรการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” พบว่าประกอบด้วย 6 องค์ประกอบตามลำดับความสำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วมในจัดองค์การ 2) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร 3) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 4) การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ 5) การมีส่วนร่วมในการควบคุม 6) การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสารซึ่งสามารถอธิบายความผันแปรของรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ดังต่อไปนี้

ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ มีปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วม ได้ร้อยละ 55.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุดคือ ร่วมและเสนอแนะในการมอบหมายงานกับบุคลากร โดยปัจจัยด้านนี้เพียงด้านเดียวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 49.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ด้านการมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร มีปัจจัยสำคัญ 2 ใน 10 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 61.60 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุด

คือ มีการติดตามรายงานผลสม่ำเสมอ โดยปัจจัยนี้เพียงด้านเดียวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 54.00 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน มีปัจจัยสำคัญ 2 ใน 10 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษา ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 56.3 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุดคือ ร่วมในการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียน โดยปัจจัยด้านนี้เพียงด้านเดียวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 45.70 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ด้านการมีส่วนร่วมในการนำองค์การ มีปัจจัยสำคัญ 2 ใน 6 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษา ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 59.80 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุดคือ ร่วมในการกำหนดมาตรฐานผลงานหรือเป้าหมายของผลงาน โดยปัจจัยด้านนี้เพียงด้านเดียวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 53.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ด้านการมีส่วนร่วมในการควบคุม มีปัจจัยสำคัญ 1 ใน 4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษา ในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วม ได้ร้อยละ 48.60 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุดคือ ร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินการ โดยปัจจัยด้านนี้เพียงด้านเดียวสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 48.60 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ด้านการมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร มีปัจจัยสำคัญ 2 ใน 4 ปัจจัยที่

มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษา ในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 43.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยที่ทำนายที่ดีที่สุดคือ ร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนโดยปัจจัยด้านนี้เพียงด้านเดียว สามารถทำนายตัวแปรตาม คือ ประสิทธิผลการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ร้อยละ 33.60 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

5. ผลวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 4 “นำเสนอแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ ประกอบด้วย (1) ร่วมและเสนอแนะในการมอบหมายงานกับบุคลากร (2) ร่วมในการกำหนดภาระงานความรับผิดชอบของบุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร (1) มีการติดตามรายงานผลสม่ำเสมอ (2) มีการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานด้านสารสนเทศได้รับความรู้เพิ่มเติม ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน (1) ร่วมในการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียน (2) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน ด้านการมีส่วนร่วมในการนำองค์การ (1) ร่วมในการกำหนดมาตรฐานผลงานหรือเป้าหมายของผลงาน (2) ร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหาของบุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมในการควบคุม (1) ร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร (1) ร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน (2) ร่วมในการประสานงานกับบุคลากรในโรงเรียน

อภิปรายผล

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลในประเด็นที่สำคัญจำแนกออกเป็น 3 ตอน ดังต่อไปนี้

ผลวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 “วิเคราะห์องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ส่งผลต่อ

ประสิทธิผลการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” จากตัวแปรอิสระทั้งหมด 55 ตัวแปร นำมาวิเคราะห์องค์ประกอบ ได้ทำการหมุนทั้งหมด 2 รอบ สกัดออกได้ 9 ตัวแปร ที่ไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนด สุดท้ายเหลือทั้งหมด 46 ตัวแปร โดยมี 6 องค์ประกอบที่สำคัญ เมื่อเรียงตามลำดับผลการวิเคราะห์ ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ 2) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร 3) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 4) การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ 5) การมีส่วนร่วมในการควบคุม 6) การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร ตามลำดับ สามารถอภิปรายผลแต่ละองค์ประกอบได้ ดังต่อไปนี้

1. องค์ประกอบที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ .521-.764 มีทั้งหมด 12 ตัวแปร ได้แก่ 1) ร่วมและเสนอแนะในการจัดบุคลากรในงานด้านต่างๆ ของโรงเรียน 2) ร่วมในการพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังในโรงเรียนได้อย่างเหมาะสม 3) ร่วมคิดและเสนอความคิดเห็นในการมอบงานให้ปฏิบัติของบุคลากรแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน 4) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดบุคลากรสอนตรงตามความถนัด 5) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการเลือกคณะกรรมการด้านต่างๆ ของโรงเรียน 6) ร่วมเสนอและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุคลากร 7) ร่วมในการจัดโครงสร้างเพื่อกำหนดสายการบังคับบัญชาให้เห็นว่าใครทำอะไรและขึ้นกับใคร 8) ร่วมในการเสนอความคิดเห็นและเสนอข้อตกลงร่วมกันในเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร 9) ร่วมกำหนดคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน 10) ร่วมคิดและเสนอแนะในการมอบหมายงานกับบุคลากร 11) ร่วมในการกำหนดภาระงานความรับผิดชอบของบุคลากร 12) ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะในเรื่องการบริหารงานโรงเรียน ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับเบทแมนและสเนล (Bateman and Snell, 1999: 325) กล่าวว่า การให้บุคคลมีส่วนร่วมนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ในการดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจต่างๆ การที่บุคคลมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ย่อมทำให้บุคคลมีความผูกพัน (Commitment) ต่อกิจกรรมและต่อองค์การในที่สุด การมีส่วนร่วมจึงเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าช่วยเหลือ สนับสนุน ทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ การมีส่วนร่วมอาจจะมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ช่วยเหลือ สนับสนุนทำ

ประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ในกระบวนการบริหาร สอดคล้องกับเบิร์ตจิสและโรเจอร์มัวร์ (Bridges and Roquemore, 2001: 182) ที่กล่าวไว้ว่า การจัดองค์การหมายถึง ความพยายามในการแบ่งงานและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปตามขั้นตอน ตามที่องค์การมีความต้องการให้ได้รับผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล สอดคล้องกับสเชอร์เมอร์ฮอร์น, จอห์น, ฮันต์ และออสบอร์น (Schermerhorn, John, Hunt and Osborn, 2000: 8) กล่าวว่า การจัดองค์การหมายถึงการแบ่ง งานและการจัดทรัพยากรเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

2. องค์ประกอบที่ 2 การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร มีค่าน้ำหนักองค์ ประกอบ ตั้งแต่ .616-.755 มีทั้งหมด 10 ตัวแปร ได้แก่ 1) มีการส่งเสริมให้ บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านประมวลข้อมูลมีความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ 2) มีการ กำหนดรูปแบบในการนำเสนอข้อมูลที่แน่นอน 3) มีการเก็บรักษาข้อมูลด้วย ระบบคอมพิวเตอร์ 4) มีการกำหนดช่วงเวลาในการประมวลข้อมูลที่แน่นอน 5) มีการติดตามรายงานผลสม่ำเสมอ 6) มีการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วย สารสนเทศได้รับความรู้เพิ่มเติม 7) มีหน่วยงานกลางเก็บรวบรวมข้อมูลที่มี ประสิทธิภาพ 8) มีคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ 9) ได้รับทราบประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียนต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ร่วมงาน และ 10) ผู้ร่วมงาน ได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับอุซซี (Uzzi) กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “Participative Management: What it is and is not” ว่าควรใช้ข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องครบถ้วนและทันสมัยต่อพนักงานเนื่องจากพนักงานเป็นผู้มีบทบาทใน การร่วมตัดสินใจ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะทำให้การ ตัดสินใจถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ อภิญา กังสนารักษ์ (2544: บทคัดย่อ) กล่าวว่ารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์การด้านการแบ่งปันข้อมูลภายในคณะต้องมีระบบสารสนเทศในการ บริหาร ตั้งแต่การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรักษาข้อมูล การประมวลผลข้อมูล และการนำเสนอข้อมูล ตลอดจนมีลักษณะและบทบาทของข้อมูล ผู้บริหาร ระดับคณะใช้กับบุคลากรในคณะ

3. องค์ประกอบที่ 3 การมีส่วนร่วมในการวางแผน มีค่าน้ำหนักองค์ ประกอบตั้งแต่ .504-.755 มีทั้งหมด 10 ตัวแปร ได้แก่ 1) ร่วมคิดและกำหนด วิสัยทัศน์ของโรงเรียน 2) ร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานของโรงเรียน

3) ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน 4) ร่วมในการกำหนด มาตรฐานของโรงเรียน 5) ร่วมในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน 6) ร่วมในการ กำหนดแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว 7) ร่วมคิดและจัดทำแผนปฏิบัติการ ประจำปี 8) ร่วมคิดและวิเคราะห์ในการวางแผนการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน 9) ร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของโรงเรียน และ 10) ร่วมแสดง ความคิดเห็นในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งสอดคล้องกับรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549 : 136) อธิบายว่า การวางแผนเป็นการกำหนดเป้าหมายของ องค์การ และจำแนกหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ หมายถึง กระบวนการซึ่ง เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การในอนาคต และตัดสินใจในงาน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ตามความ ต้องการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ สอดคล้องกับดัสเลอร์ (Dessler, 1998: 680) กล่าว ว่า การวางแผนเป็นขั้นตอนในการกำหนดเป้าหมายและทางเลือกในการปฏิบัติ การพัฒนา และกระบวนการปฏิบัติ ตลอดจนการพยากรณ์ผลลัพธ์ในอนาคต สอดคล้องกับเซอร์โต (Certo, 2000: 126) ซึ่งกล่าวว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการในการกำหนดว่าองค์การจะสามารถเป็นในสิ่งที่ต้องการเป็นได้อย่างไร และจะทำอะไรเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้ว

4. องค์ประกอบที่ 4 การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ มีค่าน้ำหนักองค์ ประกอบตั้งแต่ .509-.568 มีทั้งหมด 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) ร่วมในการประเมิน ผลการปฏิบัติงานของบุคลากร 2) ร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดมาตรฐาน ชีวัดในการปฏิบัติงานบุคลากร 3) ร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหาของบุคลากร 4) ร่วมในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร 5) ร่วมในการกำหนด มาตรฐานผลงานหรือเป้าหมายของผลงาน และ 6) ร่วมในการถ่ายทอดข้อมูล ข่าวสารถึงกระบวนการดำเนินงานแก่บุคลากรในโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับ สแวนส์เบิร์ก (Swansburg, 1996: 391-394) กล่าวว่า การตั้งเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของผู้บริหาร ร่วมกับปรับปรุงพัฒนาเป้าหมายขององค์การ ย่อม ขจัดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะทุกคนมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกัน มีการทำงานที่มีทิศทางเดียวกัน มีความรับผิดชอบร่วมกัน ผลผลิตหรือผลงานก็ จะออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ

5. องค์ประกอบที่ 5 การมีส่วนร่วมในการควบคุม มีค่าน้ำหนักขององค์

ประกอบตั้งแต่ .562-.677 มีทั้งหมด 4 ตัวแปรได้แก่ 1) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาทีมงานตามที่กำหนดในสายงานการบังคับบัญชา 2) ร่วมปฏิบัติงานในการทำงานเป็นทีมตามที่กำหนดในสายงานการบังคับบัญชา 3) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน และ 4) ร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับเสนาะ ดิยาว (2546: 318) ให้ความหมายไว้ว่า การควบคุม ได้แก่ กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานและการแก้ไขเพื่อให้งานเป็นไปตามที่ต้องการ และสอดคล้องกับเซอร์โต (Certo, 2000 : 551) อธิบายว่าการควบคุมเป็นการใช้ความพยายามอย่างมีระบบ เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับมาตรฐานแผนหรือวัตถุประสงค์ที่มีการพิจารณาไว้ โดยพิจารณาว่าการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์หรือมาตรฐาน หรือความต้องการที่กำหนดให้ไว้หรือไม่ เพื่อที่ได้แก้ไขปรับปรุงกันไป สอดคล้องกับลูสสิเออร์และคิมบอลล์ (Lussier and Kimball, 2004: 10) กล่าวว่า การควบคุมเป็นการกระบวนการกำหนดและวิธีการปฏิบัติงานที่ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับคาเซอร์และบรูคส์ (Kaser and Brooks, 2005: 122) กล่าวว่า การควบคุมหมายถึงกระบวนการในการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ และแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่จำเป็น

6. องค์ประกอบที่ 6 การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ .562-.646 มีทั้งหมด 4 ตัวแปร ได้แก่ 1) ร่วมในการประชุมสัมมนาและอบรม 2) บุคลากรมีโอกาสร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ 3) ร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน และ 4) ร่วมในการประสานงานกับบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับสัทธฤท กะเพ็ง (2545: 9) กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดี สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และสอดคล้องกับสแวนส์เบิร์ก (Swansburg, 1996: 339) กล่าวว่า การสื่อสารที่ไม่ดีหรือขาดประสิทธิภาพนั้นจะก่อให้เกิดความตึงเครียดในองค์กรได้ หรือจะก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจและอาจทำให้อัตราการขาดงาน โอนย้าย ลาออกหรือการประท้วงมากขึ้น สิ่งที่จะตามมาคือผลผลิตที่ต่ำและไม่มีคุณภาพ และสอดคล้องกับเสนาะ ดิยาว (2541: 337-338) กล่าวว่า การสื่อสารมีความสำคัญมากใน

องค์กรและมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้ 1) เพื่อประสานงาน 2) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน 3) เพื่อแก้ไขปัญหา 4) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน 5) เพื่อจัดซื้อจัดจ้าง 6) เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 “ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา พบว่า รูปแบบประกอบด้วย 6 องค์ประกอบตามลำดับความสำคัญคือ 1) การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ 2) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร 3) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 4) การมีส่วนร่วมในการนำองค์การ 5) การมีส่วนร่วมในการควบคุม และ 6) การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสาร ถูกเลือกเป็นอันดับที่ 6 ซึ่งสอดคล้องกับนิภา อินทวงศ์ (2548) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมครูผู้ปฏิบัติการสอนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 4 ด้าน ในด้านการวางแผน การจัดองค์การ การนำองค์การและการควบคุม ซึ่งครูผู้ปฏิบัติการสอนมีความเห็นว่าด้านการวางแผนควรมีการประชุมชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจแก่ครูผู้ปฏิบัติการสอนเกี่ยวกับการจัดทำแผนประจำปี โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วม ด้านการจัดองค์การ ควรจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและฟังข้อคิดเห็น ด้านการนำองค์การ ควรให้ครูผู้ปฏิบัติการสอนมีส่วนร่วมในการนำองค์การและร่วมแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ด้านการควบคุมอย่างทั่วถึง ควรจัดระบบการควบคุมปฏิบัติงานและมีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

ผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 4 “นำเสนอแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาในโรงเรียนกีฬาสังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา” พบว่าองค์ประกอบรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนกีฬา สถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตัวแปรที่มีอำนาจการทำนาย R-square change ตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปใน 6 องค์ประกอบ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางตามหลักการบริหารดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การโดยรวมและเสนอแนะในการมอบหมายงานกับบุคลากร โรงเรียนมีนโยบายให้แต่ละฝ่ายจัดทำภาระงาน และกำหนดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานตามภาระงานให้สอดคล้องหรือเทียบเคียงกับอัตราส่วนที่ทางราชการกำหนด โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้ (1) ให้ฝ่ายเสนอความต้องการบุคลากรเพื่อขออนุมัติจากผู้อำนวยการ (2) ผู้บริหารพิจารณาให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอื่นที่จำเป็นให้กับโรงเรียนได้ (3) ผู้บริหารมอบหมายให้ฝ่าย/งานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

2. การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสารโดยมีการติดตามรายงานผลสม่ำเสมอ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา ระดับงาน/โครงการ/กิจกรรม และวางมาตรการ/แนวปฏิบัติการ ติดตามรายงานผล และแจ้งหรือประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติ โดยติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทั้งระดับบุคคล ระดับงาน และระดับสถานศึกษา มีการรายงานและนำผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพัฒนา มีการเตรียมการและให้ความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด

3. การมีส่วนร่วมในการวางแผนโดยรวมในการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียน ให้มีมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนโดยจัดโครงการคลินิกประกันคุณภาพเพื่อให้บุคลากรได้ร่วมกันดำเนินการคือ (1) ศึกษา วิเคราะห์มาตรฐาน/ตัวบ่งชี้ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายใน (2) พิจารณาสาระสำคัญที่กำหนดในมาตรฐาน/ตัวบ่งชี้ เพื่อวางแผนพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (3) กำหนดค่าเป้าหมายความสำเร็จของแต่ละมาตรฐาน/ตัวบ่งชี้ และประกาศค่าเป้าหมายให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกสถานศึกษาทราบ และร่วมกันพัฒนาคุณภาพให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว มีมาตรฐานการปฏิบัติงานโรงเรียนโดยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียนให้ชัดเจน และกำหนดฝ่ายที่สามารถรองรับภาระงานได้ครอบคลุมทุกภาระงานในโรงเรียน กำหนดงานตามโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละฝ่ายที่สามารถรองรับทุกภาระงานที่ฝ่ายรับผิดชอบ กำหนดภาระงานของแต่ละงานตามโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละงาน โดยมาตรฐาน

การปฏิบัติงานต้องประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ครอบคลุมตามภาระงานที่รับผิดชอบทุกส่วน และในการะงานแต่ละข้อให้ระบุเป้าหมายหรือตัวบ่งชี้ความสำเร็จหรือปริมาณงานที่จะปฏิบัติในช่วงเวลาที่กำหนด

4. การมีส่วนร่วมในการนำองค์การโดยรวมในการกำหนดมาตรฐาน ผลงานหรือเป้าหมายของผลงาน โดยกำหนดมาตรฐานของโรงเรียน ให้บุคลากรได้ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในการปฏิบัติงานของบุคลากรได้กำหนดเป้าหมาย/ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ โดยวางแผนปฏิบัติเพื่อตรวจสอบผลงานหรือเป้าหมายของผลงานดังนี้ (1) นิเทศการปฏิบัติงานของบุคลากร (2) กำกับติดตามเพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงาน (3) ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ปีละ 2 ครั้ง (4) แจ้งผลการประเมินเพื่อให้บุคลากรนำผลการประเมินและข้อเสนอแนะไปปรับปรุง/พัฒนาตนเอง

5. การมีส่วนร่วมในการควบคุมโดยรวมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินงาน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทบทวนระบบการประกันคุณภาพภายในประจำปี (2) โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสรุปผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่ผ่านมา การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีปัจจุบัน และจัดทำค่าของบประมาณในปีถัดไป โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

6. การมีส่วนร่วมในการติดต่อสื่อสารโดยรวมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ดังต่อไปนี้ (1) ให้แต่ละงาน/บุคคลจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานของตนเองและงานที่รับผิดชอบ (2) ให้แต่ละฝ่ายจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานในภาพรวมของฝ่าย (3) ให้งานวางแผนและพัฒนাজัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานในภาพรวมของโรงเรียน (4) ให้มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบโครงการ พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน (5) ให้มีการประชุมเตรียมการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามแต่ละบทบาทหน้าที่ ก่อนมีการดำเนินงานในแต่ละงาน/โครงการ/กิจกรรม (6) กำหนดผู้กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ (7) ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ/กิจกรรม ประเมินความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน

เสนอผู้บริหารและมอบเอกสารให้งานประกันคุณภาพและฝ่าย/งานที่เกี่ยวข้อง ป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

การบริหารแบบมีส่วนร่วม. [online], accesses 19 May 2006 Available form :
www.Kumkroo.com/adminL.html-47K.

ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2552). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS*. พิมพ์ครั้งที่ 10. นนทบุรี : เอสอาร์พริ้นติ้งแมสโปรดักส์.

นิภา อินทวงศ์. (2548). *การบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.

ไพฑูรย์ ภูมิซ้อ. (2546). *การบริหารแบบมีส่วนร่วม ตามการรับรู้ของครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2549). *การจัดการสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.

วรศักดิ์ เพียรชอบ. (2548). *หลักและวิธีการสอนพลศึกษา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

วันชัย มีชาติ. (2550). *การบริหารองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมยศ นาวิการ. (2545). *การบริหารและพฤติกรรมองค์การ*. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ.

สัมฤทธิ์ กางเพ็ง. (2545). *รูปแบบการมีส่วนร่วมในสถานศึกษา*. วารสารวิชาการกรมวิชาการ.

เสนาะ ตีแยว. (2546). *หลักการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2541). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา หน่วยที่ 5*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อภิญา กังสนารักษ์. (2544). *รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์การที่มีประสิทธิภาพระดับคณะของสถาบันอุดมศึกษา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Bateman, T. S., and Snell, S. A. (1999). *Management: Building competitive advantage*. (4th ed.). Boston: Irwin McGraw-Hill, inc.

Bridges, J. and Roquemore, L. (2001). *Management for athletic/sport administration*. (3rd ed). Georgia: ESM Books.

Certo, S.C. (2000). *Modern management*. (8th ed). New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Dessler, G. (1998). *Management*. New jersey: Prentice-Hall.

Hodgetts, R. M. (1999). *Management: Principles and practices*. (2nd ed.), New Jersey: Prentice Hall, Cliffs.

Lussier, R. N., and Kimball, D. (2004). *Sport management*. Mason, Ohio: South-Western.

Robbins, S.P., and Coulter, M. (2004). *Management*. (6th ed.), New Delhi: Prentice-Hall. (2007).

Schermerhorn, J.R. Jr., Hunt, J. G., and Osborn, R. N. (2000). *Organizational Behavior*. (7th ed.), N.J. :John Wiley and Sons.

Swansburg, R. (1996). *Management and leadership for nurse managers*. Boston, CA: Jones and Bartlett Publishes.

Uzzi, John. (2002). *Participative Management: what it is and is not?*. N.Y.: McGraw-Hill.

ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะ ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย

(Effectiveness of the Performance in Accordance with
the Directors' Competencies at the Elementary Region
Offices in the Central part of Thailand)

ไพเชษฐ์ วันทอง* ดร.สุรบุญ ศรีไสย์** และ ดร.จันต์ วิชาตะกลัก***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาประสิทธิผล วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน และศึกษาความสัมพันธ์เชิงเหตุผลตามแบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ข้อมูลจากแบบสอบถามของบุคลากร 392 คน [98% ของการสุ่ม 22 เขต จาก 41 เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน] ถูกวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติคือ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน One-sample t-test การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน [รายงานผล factor loads แบบ Completely Standardized Solution] และการวิเคราะห์เส้นทาง ผลการวิจัยพบว่า

* รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาท และนักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดอนเมือง

** รองศาสตราจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่ปรึกษาคุณวุฒิพิเศษ.

*** อธิการบดีมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา และที่ปรึกษาคุณวุฒิพิเศษ.

(1) ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับสูง ($p < .05$) เมื่อพิจารณารายมิติพบว่า มีอยู่ 3 ใน 4 มิติอยู่ในระดับสูง ได้แก่ มิติคุณภาพการให้บริการ มิติผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร และมิติการพัฒนาองค์กร ส่วนมิติที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ มิติการบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ (2) องค์ประกอบเชิงยืนยันสำคัญที่มีต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการ (พิจารณา factor loadings ≥ 0.40 เมื่อ $p < .05$) สรุปได้คือ 2.1) ด้านการนำองค์กร มี 2 องค์ประกอบสำคัญและที่สำคัญอันดับแรก ได้แก่ การจัดการทรัพยากร 2.2) ด้านคุณธรรม/จริยธรรมของผู้บริหาร มี 2 องค์ประกอบสำคัญและที่สำคัญอันดับแรก ได้แก่ มนุษยสัมพันธ์ 2.3) ด้านการวางแผนกลยุทธ์ มี 1 องค์ประกอบสำคัญคือ การจัดการกลยุทธ์ 2.4) ด้านการบริหารจัดการมี 4 องค์ประกอบสำคัญและที่สำคัญอันดับแรก ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และ 2.5) ด้านประสิทธิผลสถานศึกษา มี 4 องค์ประกอบสำคัญและที่สำคัญอันดับแรก ได้แก่ มิติคุณภาพการให้บริการ และ (3) แบบจำลองสมการโครงสร้างฯ เป็นไปตามข้อตกลงคือ Chi-square = 65.14, df = 69, P-value = 0.44846 และ RMSEA = 0.010 สรุปได้ว่า แบบจำลองฯ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้คือ ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกมาจากปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (Direct Effect or DE = 0.25) และอิทธิพลทางตรงเชิงลบมาจากปัจจัยด้านคุณธรรม/จริยธรรม (DE = -0.20) ขณะเดียวกันได้รับอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกมาจาก 3 ปัจจัย ส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการคือ ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ (Indirect Effect or IE = 0.22) ปัจจัยด้านการนำองค์กร (IE = 0.11) และ ปัจจัยด้านคุณธรรม/จริยธรรม (IE = 0.09) สำหรับปัจจัยดังกล่าวสามารถทำนายประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการของผู้อำนวยการทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ร้อยละ 61.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

คำสำคัญ : ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ; สมรรถนะของผู้อำนวยการ; สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

ABSTRACT

The main objectives of this study were to investigate effectiveness, to analyze confirmatory factors, and to examine the causal structural model affecting on the directors' competency at the Elementary Region Offices in the Central part of Thailand (EROCT). Data from 392 educational personnel questionnaires [98% of random sampling and from 22 of 41 elementary region offices] and with multi-stage random sampling, were employed. All statistics were applied: frequency, percentage, means, standard deviation, one-sample t-test, confirmatory factor analysis with completely standardized solution, and path analysis. Research results were as follows: (1) As a whole of effectiveness of the EROCT, it was at the high level ($p < .05$). Also, in each of dimensions, 3 in 4 dimensions were at the high level, namely service quality, official practices of personnel, and organizational development. On the contrary, strategic attainment was at the low level; (2) Crucial confirmatory components affecting the effectiveness of the EROCT with directors' competency (identifying from factor loadings ≥ 0.40 and $p < .05$), it revealed as follows: 2.1) 2 components of the organizational leading factor, the first priority as "resources management"; 2.2) 2 components of the leader virtue/ethical factors, the first priority as "human relationship"; 2.3) 1 components of the strategic planning factor, the first priority as "strategic management"; 2.4) 4 components of the managerial factor, the first priority as "resources using"; and 2.5) 4 components of the institute effectiveness, the first priority as "service quality dimension"; and (3) As a result of casual analysis with the structural equation model of the effectiveness of the EROCT with directors' competency, it was found that all data were relevant with the model, statistics as Chi-square = 65.14, $df = 69$, $P\text{-value} = 0.44846$, and $RMSEA = 0.010$. Also, it was concluded that the model could be appropriately model and could be

explained as follows: the effectiveness of the EROCT with directors' competency got positive direct effect from the managerial factor (Direct Effect or $DE = 0.31$) and negative direct effect from virtue and ethical factors ($DE = -0.20$). Moreover, it got positive indirect effects from 3 factors through the managerial factor, namely strategic planning (Indirect Effect or $IE = 0.22$), organizational leading ($IE = 0.11$), and virtue and ethics ($IE = 0.09$). All those factors could predict the effectiveness of the EROCT with directors' competency at 61.50 percent and at the .05 level of significance.

Keywords: Official practicing effectiveness; Competency of Directors; Elementary region offices

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาวะการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ มีการพัฒนาระบบการเมือง เศรษฐกิจ การค้า สังคม และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนมีการปรับตัวและพยายามแสวงหาวิธีการบริหารจัดการใหม่ๆ เข้ามาใช้ในองค์การเพื่อความคล่องตัวและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่นำไปสู่การกำหนดกติกากิจการค้าและการลงทุน ส่งผลให้เกิดกระบวนการทัศน์ใหม่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคนมากกว่าการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (อนุชัย, 2550: 1) และจากการที่หลายองค์การต่างต้องเผชิญกับปัญหาการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรง จึงเป็นเหตุให้องค์การต่างๆ พยายามเร่งปรับตัวเองเพื่อความอยู่รอดในเชิงของการแข่งขัน โดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและกระบวนการผลิตสินค้าและการบริการให้ดีขึ้น จึงทำให้องค์การต่างหันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาศักยภาพ ประสิทธิภาพ และความสามารถของพนักงานให้ทำงานดีขึ้น แนวคิดเรื่องความสามารถหรือสมรรถนะจึงเข้ามามีบทบาทและถูกนำมาใช้ในองค์การมากขึ้น (อาภรณ์, 2552: 9-10)

การนำแนวคิดสมรรถนะไปใช้ในองค์การ เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยใช้สมรรถนะเป็นฐาน (Competency-based human resources management) ครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา

และการคัดเลือก การพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ โดยในการปฏิบัติงาน การวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการบริหารผลตอบแทน มีบริษัทหลายแห่งในประเทศไทยที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหาร เช่น บริษัท วัทสัน ไวแอท (ประเทศไทย) ทำให้ลดความซ้ำซ้อนของสายบังคับบัญชาลง มีการผนึกรวมข้ามสายงานในลักษณะทำงานเป็นทีมเพื่อปรับปรุงรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน บริษัทปูนซีเมนต์ไทย (มหาชน) ได้ใช้แนวคิดสมรรถนะในการพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างการเติบโตในภูมิภาคเอเชีย นอกจากนี้โรงพยาบาลเซ็นหลุยส์สามารถลดอัตราเสี่ยงจากการสูญเสียชีวิตที่เกิดจากความคลาดเคลื่อนในการรักษาพยาบาล และเพิ่มความสะดวกในการใช้บริการและสร้างความพึงพอใจต่อผู้รับบริการ (เรซา, 2550: 2)

จากผลการนำแนวคิดสมรรถนะไปใช้ในองค์กร แสดงให้เห็นว่า สมรรถนะช่วยให้วิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรบรรลุผลสำเร็จ เป็นเครื่องมือที่ดีในการแปลงกลยุทธ์ขององค์กรมาสู่การบริหารคนอย่างมีทิศทาง สอดคล้องกับแนวคิดของไรต์ (Wright, 2001: 20) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะ พบว่าสมรรถนะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นตัวชี้ทิศทางและเป็นตัววัดความเจริญเติบโตส่วนบุคคลซึ่งเป็นทุนมนุษย์ อันเป็นตัวเสริมหน้าที่ในการบริการและเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการติดตามงานและเป็นตัวขับเคลื่อนความสำเร็จที่สำคัญขององค์กร สอดคล้องกับออสซีลิกและเฟอร์แมน (Ozcelik & Ferman, 2006: 72) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะในการจัดการพัฒนาทรัพยากรบุคคล : ผลลัพธ์และความสำคัญในการทำงานในประเทศตุรกี พบว่า หากมีการจัดการที่เหมาะสม สมรรถนะก็สามารถสร้างเสริมงานและมีการพัฒนาจนสามารถบรรลุได้ทั้งความต้องการขององค์กรและของบุคคล

สำหรับหน่วยงานทางการศึกษาได้มีการนำแนวคิดการพัฒนาบุคคลโดยยึดหลักสมรรถนะไปใช้ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548: 4) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการ พ.ศ. 2548-2551 ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะ และเลื่อนวิทยฐานะโดยพิจารณาจากสมรรถนะในการปฏิบัติงาน สมรรถนะหลักประกอบด้วย 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การบริการที่ดี 3) การพัฒนาตนเอง และ 4) การทำงานเป็นทีม และสมรรถนะประจำสายงานประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ 2) การสื่อสารและการจูงใจ 3) การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และ 4) การมีวิสัยทัศน์

ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ วิธีการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานและส่งผลไปยังสถานศึกษาในสังกัด ซึ่งหมายถึงส่งผลต่อผู้เรียนและคุณภาพการจัดการศึกษาในภาพรวม จึงต้องมีความรับผิดชอบผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร โดยเฉพาะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งภาครัฐได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่หลากหลาย และแนวทางหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการทำงานคือ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อใช้ในการประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและคุณภาพการให้บริการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ซึ่งการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นไปตามกรอบแนวทางการบริหารราชการของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่กำหนดเป้าประสงค์ไว้ว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำกรอบหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ที่เชื่อมโยงกับการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำรายละเอียดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งผ่านการเจรจากับคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยผลงานที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมอบหมายและเห็นชอบร่วมกันให้ใช้เป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการประจำปี โดยมีกรอบการประเมิน 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านการบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร

จากการประกาศผลดำเนินงานตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหลายแห่งมีจำนวนบุคลากรมากและเพียงพอ แต่มีผลการดำเนินงานที่ได้ค่าคะแนนต่ำ ในทางกลับกันมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนบุคลากรกลับมีค่าคะแนนผลการดำเนินงานสูง หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีจำนวนบุคลากรและองค์ประกอบต่างๆ มีความใกล้เคียงกัน แต่มีผลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าทำไมบุคลากรที่ทำงานในตำแหน่งเดียวกันมีพันธกิจใกล้เคียงกันจึงมีผลงานที่แตกต่างกัน ประเด็นเหล่านี้ น่าจะมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจและอาจส่งผลต่อประสิทธิผลของการปฏิบัติงานทั้งทางตรงและทางอ้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งคือ ผู้บริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะสมรรถนะของผู้บริหารที่น่าจะมีส่วนในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของบุคลากร เนื่องจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่งระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ด้วยบทบาท อำนาจหน้าที่สำคัญ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะนำพองค์กรไปสู่จุดหมายได้

นอกจากความสำคัญของสมรรถนะในการนำองค์การของผู้บริหารแล้ว คุณธรรมจริยธรรมและการวางแผนกลยุทธ์จะนำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการที่ดี อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลถึงประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์กร ประเด็นดังกล่าว พระราชวรมูณี (2551, 101) ได้กล่าวไว้ว่า นักบริหารผู้มีธรรมอยู่ในหัวใจย่อมเป็นศูนย์รวมใจของคนร่วมงาน สามารถจัดงานลุล่วงไปด้วยดี ส่วนการบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นในปี ค.ศ. 2005 คิมและมัวบอร์ก (Kim & Mauborgne, 2005) เสนอแนวคิดการสร้างกลยุทธ์บนน้ำสีคราม (Blue ocean strategy) เพื่อสำรวจเส้นทางกลยุทธ์ของกิจการในอุตสาหกรรมต่างๆ กว่าสามสิบประเภท เขาได้ค้นพบว่า บริษัทที่จะประสบความสำเร็จนั้นจะมีการเคลื่อนไหวเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างและครอบครองตลาดใหม่ที่ไม่มีใครครอบครอง (สุพานี, 2553: 5) ซึ่งแนวคิดนี้เป็นการยืนยันว่ากลยุทธ์มีส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันความสำเร็จของ

องค์การ

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย โดยผลที่ได้จากการวิจัยจะนำไปสู่การพัฒนาและสามารถนำไปกำหนดเป็นสมรรถนะต้นแบบเพื่อพัฒนาสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อันจะส่งผลต่อประสิทธิผลและคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัจจัยการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของปัจจัยที่มีต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ตามแบบจำลองสมการโครงสร้าง ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย

แนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ผู้วิจัยได้นำมาสร้างแบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ตามแบบการสร้างเส้นทางที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลา (Chronological order) หรือตามเหตุการณ์ (Event) ที่เกิดก่อนหลังในแบบจำลอง (สุทธนุ, 2551: 259) สำหรับตัวแปรแฝง (Latent variable) และตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) เป็นดังนี้

1. ตัวแปรแฝง (Latent variable) ด้านการนำองค์การ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดสมรรถนะของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของงานของแม็กเคิลแลนด์

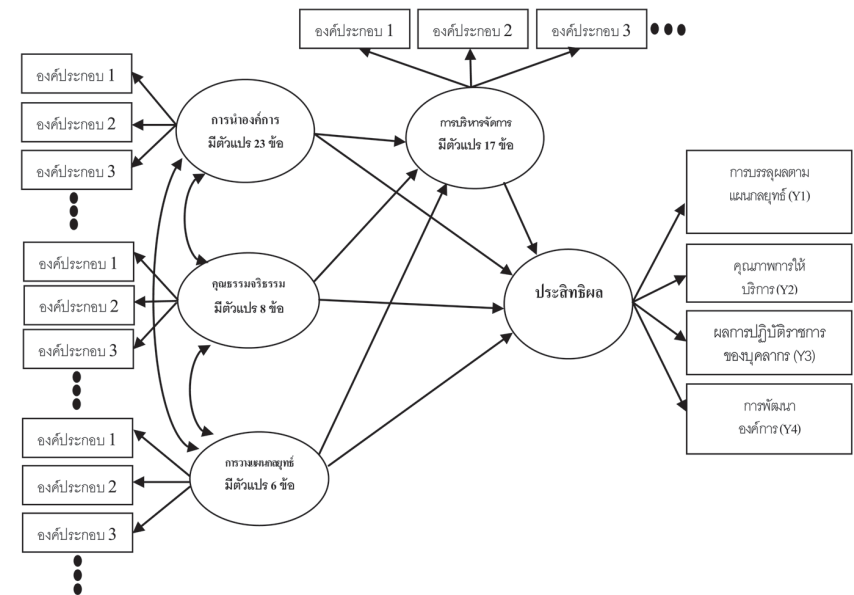
(McClelland, 1973) โบยาตซีส (Boyatzis, 1982) สเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Spencer & Spencer, 1993) ซีเวลล์ (Zwell, 2000) และแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548 ก) เป็นองค์ประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) เกี่ยวกับการปรับตัวและความยืดหยุ่น ทักษะในการสื่อสาร การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การบริหารการเปลี่ยนแปลง การมีจิตมุ่งบริการ ความพร้อมรับผิด การทำงาน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ การบริหารทรัพยากร การตัดสินใจ การคิดเชิงกลยุทธ์ และความเป็นผู้นำ มีตัวแปรในด้านนี้ทั้งหมดจำนวน 23 ข้อ

2. ตัวแปรแฝง (Latent variable) ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร ศึกษาจากแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมสำหรับนักบริหารของพระราชวรมูณี (2551) เป็นองค์ประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) เกี่ยวกับปัญญาพละ วิริยพละ อนวัชพละ และสังคหพละ มีตัวแปรด้านนี้ทั้งหมดจำนวน 8 ข้อ

3. ตัวแปรแฝง (Latent variable) ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ศึกษาจากแนวคิดของไฮเนส (Haines, 1995) เดวิด (David, 2003) และอัจฉรา จันทรนัย (2553) เป็นองค์ประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) เกี่ยวกับการสร้างกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินกลยุทธ์ มีตัวแปรในด้านนี้ทั้งหมดจำนวน 6 ข้อ

4. ตัวแปรแฝง (Latent variable) ด้านการบริหารจัดการ ศึกษาจากแนวคิดสมรรถนะด้านการจัดการของโบยาตซีส (Boyatzis) ซีเวลล์ (Zwell) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2548) เป็นองค์ประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) เกี่ยวกับการคิดอย่างเป็นระบบ การคิดเชิงวิเคราะห์ การวางแผนและการจัดการ การบริหารจัดการฐานข้อมูล การปรับปรุงกระบวนการทำงาน ความรับผิดชอบในงาน ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน การประสานสัมพันธ์และทำงานเป็นทีม และการแก้ปัญหา มีตัวแปรในด้านนี้ทั้งหมดจำนวน 17 ข้อ

ภาพที่ 1 แบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย



หมายเหตุ : ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาแต่ละตัวแปรแฝง จะถูกนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ เพื่อหาองค์ประกอบเชิงยืนยันที่สำคัญ และมีอิทธิพลต่อตัวแปรแฝงแต่ละตัวก่อนการวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) หรือการวิเคราะห์แบบจำลองโครงสร้าง (Structural Equation Model-SEM)

5. ตัวแปรแฝง (Latent variable) ด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เจรจากับคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยผลงานที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมอบหมายและเห็นชอบร่วมกันให้ใช้เป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการประจำปี ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาต้องดำเนินการโดยมีการรอบการประเมิน 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านการบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร

และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร เป็นองค์ประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) 4 ตัว คือ การบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ (Y1) คุณภาพการให้บริการ (Y2) ผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร (Y3) และ การพัฒนาองค์กร (Y4)

สมมุติฐานของการวิจัย

1. สภาพและปัจจัยการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทยอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้

2. องค์ประกอบคัตสรรทุกตัวที่นำมาใช้ในการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญของแต่ละปัจจัยตามแบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย

3. ปัจจัยคัตสรรทุกตัวที่ใช้ในการศึกษามีอิทธิพลทางตรงและ/หรือทางอ้อมต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ดังนี้

แบบจำลองที่ 1 การบริหารจัดการได้รับผลทางตรงจากปัจจัย 3 ปัจจัย คือ ด้านการนำองค์กร ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร และด้านการวางแผนกลยุทธ์ ตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

แบบจำลองที่ 2 ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ได้รับผลทางตรงจากปัจจัยด้านการนำองค์กร ด้านคุณธรรมจริยธรรมด้านการวางแผนกลยุทธ์ และด้านการบริหารจัดการ และ/หรือได้รับผลทางอ้อมโดยผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นบุคลากร

ทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย จำนวน 41 เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ประกอบด้วยรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ศึกษาในเทศก์ และเจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่ม รวม 9,268 คน ส่วนกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนของประชากรซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างใช้ตารางสำเร็จรูปของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970: 607-610 อ้างถึงใน สุทนต์ ศรีไสย์, 2551: 132-133) ได้กลุ่มตัวอย่างรวมทุกประเภทจำนวน 370 คน แต่ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 400 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วยตัวแปร 3 ประเภท ได้แก่

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ประกอบด้วยปัจจัยตามสมรรถนะของผู้บริหารที่เป็นตัวแปรแฝง (Latent variables) 3 ตัวคือ การนำองค์กร คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร และการวางแผนกลยุทธ์ สำหรับรายละเอียดของแต่ละปัจจัยเป็นดังนี้

2.1.1 การนำองค์กร ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) ที่ใช้เป็นองค์ประกอบด้านการนำองค์กร เกี่ยวกับการปรับตัวและความยืดหยุ่น ทักษะในการสื่อสาร การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การบริหารการเปลี่ยนแปลง การมีจิตมุ่งบริการ ความพร้อมรับผิด การบริหารทรัพยากร การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ การตัดสินใจ การคิดเชิงกลยุทธ์ และความเป็นผู้นำ จำนวน 23 ข้อ

2.1.2 คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) ที่ใช้เป็นองค์ประกอบด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร เกี่ยวกับปัญญาผล วิริยผล อนุวัชชผล และ สังคหผล จำนวน 8 ข้อ

2.1.3 การวางแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วยตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) ที่ใช้เป็นองค์ประกอบด้านการวางแผนกลยุทธ์ เกี่ยวกับการสร้างกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินกลยุทธ์ จำนวน 6 ข้อ

2.2 ตัวแปรแทรกซ้อน (Intervening variables) ประกอบด้วยปัจจัยที่เป็นตัวแปรแฝง (Latent variables) 1 ตัว คือ การบริหารจัดการ และปัจจัยที่

เป็นตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) ที่ใช้เป็นองค์ประกอบด้านการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการคิดอย่างเป็นระบบ การคิดเชิงวิเคราะห์ การวางแผน และการจัดการ การบริหารจัดการฐานข้อมูล การปรับปรุงกระบวนการทำงาน ความรับผิดชอบในงาน ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน การประสานสัมพันธ์และทำงานเป็นทีม และการแก้ปัญหา จำนวน 17 ข้อ

ตัวแปรทั้งหมดในแต่ละปัจจัยแฝงจะถูกนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจเพื่อหาองค์ประกอบสำคัญที่จะใช้ในการวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) หรือการวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structural equation model) ต่อไป

2.3 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ประกอบด้วยปัจจัยที่เป็นตัวแปรแฝง (Latent variables) 1 ตัว คือ ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลาง และปัจจัยที่เป็นตัวแปรเชิงสังเกต (Observed variables) ที่ใช้เป็นองค์ประกอบด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ 4 ตัวคือ การบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ คุณภาพการให้บริการ ผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร และการพัฒนาองค์กร

วิธีดำเนินการวิจัย

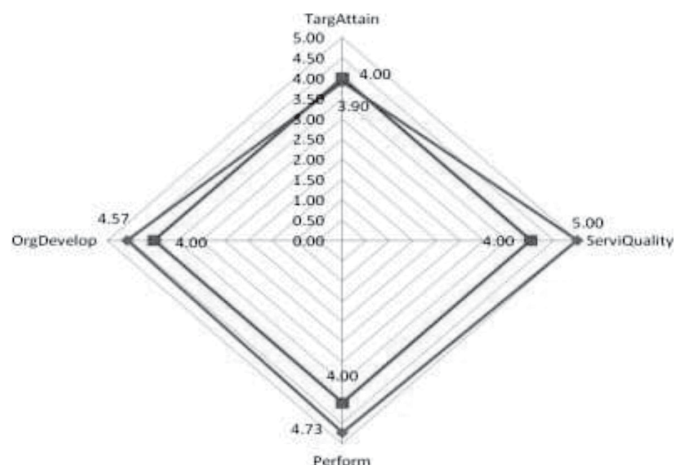
การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจและพรรณนา (Survey & Descriptive Research) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลมาจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมา โดยคำถามทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ประกอบด้วยตัวแปรแฝง (Latent Variables) และตัวแปรเชิงสังเกต (Observed Variables) ที่เป็นตัวแปรแบบต่อเนื่อง (Continuous Variables) ตัวแปรแฝง และตัวแปรเชิงสังเกต สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้รับการตรวจสอบความตรง (Validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน มีค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง (Item Objective Congruence: IOC) ทั้งฉบับเป็น 0.937 ในทำนองเดียวกันหลังจากการแก้ไขเครื่องมือในการวิจัยตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือไปลองใช้ (Tryout) กับกลุ่มตัวอย่างที่มีใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างจริง จำนวน 30 คน คำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงได้ค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงแบบอัลฟา

(Alpha-reliability Coefficient) ทั้งฉบับเป็น 0.961 และหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลได้ลองวิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง ได้ค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงแบบอัลฟารวมทั้งฉบับเป็น 0.977 ข้อมูลทั้งหมดถูกนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยใช้โปรแกรมการคำนวณค่าสถิติสำเร็จรูปด้วยคอมพิวเตอร์ ค่าสถิติที่ใช้ได้แก่ จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันตามแบบจำลองโครงสร้าง (Confirmatory Factor Analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) โดยใช้โปรแกรม LISREL Version 8.72 รวมทั้งรายงานผลโดยใช้ค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ Completely Standardized Solution แบบ Basic Model

ผลการวิจัย

1. ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 “ศึกษาสภาพและปัจจัยการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย” พบว่า ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับสูง โดยมีค่าเฉลี่ยเป็น 4.55 เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ (Mean $\geq$ 80% หรือ 4 ใน 5 ตามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ) อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแต่ละรายด้านหรือมิติพบว่า มีอยู่ 3 ใน 4 มิติอยู่ในระดับสูง ได้แก่ มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ (ServQuality) มิติที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร (Perform) และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กรการ (OrgDevelop) โดยมีค่าเฉลี่ยเป็น 5.00, 4.73 และ 4.57 ตามลำดับ ส่วนมิติที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านการบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์ (TargAttain) มีค่าเฉลี่ยเป็น 3.90 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ภาพรวมประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะ
ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา



2. ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 “วิเคราะห์องค์ประกอบ
เชิงยืนยันของปัจจัยที่มีต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของ
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของ
ประเทศไทย” กับเกณฑ์ Completely Standardized Solution ตั้งแต่ 0.40 ขึ้น
ไปพบว่า

2.1 ด้านการนำองค์กร (ใช้สัญลักษณ์ในแบบจำลองคือ Leading) มี 2
ใน 3 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญเชิงยืนยันคือ
การจัดการทรัพยากร และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด)
โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ Completely Standardized Solution เป็น 0.53
และ 0.49 ตามลำดับ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

2.2 ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร (ใช้สัญลักษณ์ในแบบ
จำลองคือ Virtue) มี 2 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบ
สำคัญเชิงยืนยันคือ มนุษยสัมพันธ์ และความจริงใจและจริงจังในการทำงาน (เป็น
ไปตามเกณฑ์ที่กำหนด) โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ Completely Stan-
dardized Solution เป็น 0.41 และ 0.40 ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐาน

ของการวิจัยที่ตั้งไว้

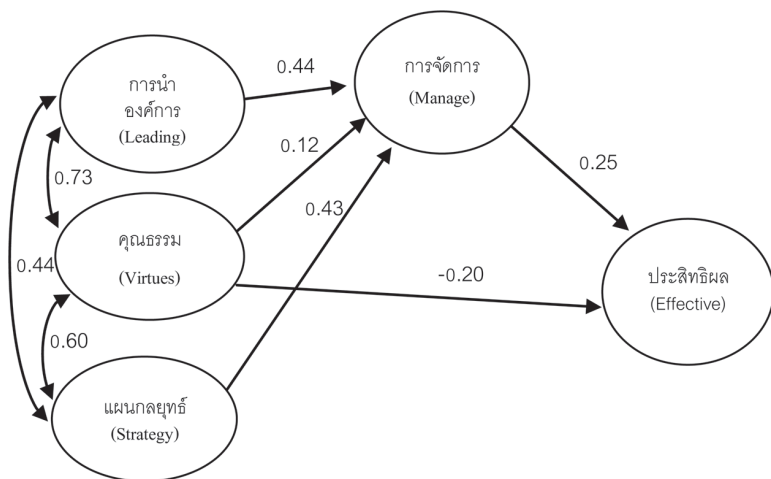
2.3 ด้านการวางแผนกลยุทธ์ (ใช้สัญลักษณ์ในแบบจำลองคือ Strategy) มี
เพียง 1 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญเชิงยืนยันคือ
การจัดการกลยุทธ์ (เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด) โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ
Completely Standardized Solution เป็น 0.62 ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานของ
การวิจัยที่ตั้งไว้

2.4 ด้านการบริหารจัดการ (ใช้สัญลักษณ์ในแบบจำลองคือ Manage) มี
ทั้งหมด 4 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญเชิงยืนยันคือ
การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ศักยภาพของทีมงาน การกำหนดเป้าหมายของ
องค์กร และการแก้ไขปัญหา (เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด) โดยมีค่าน้ำหนัก
องค์ประกอบแบบ Completely Standardized Solution เป็น 0.83, 0.82, 0.74,
และ 0.68 ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

2.5 ด้านประสิทธิผลสถานศึกษา (ใช้สัญลักษณ์ในแบบจำลองคือ
Effective) มีทั้งหมด 4 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบ
สำคัญเชิงยืนยันคือ มิติคุณภาพการให้บริการ มิติผลการปฏิบัติราชการของบุคลากร
มิติการพัฒนางาน และมิติการบรรลุตามแผนกลยุทธ์ (เป็นไปตามเกณฑ์ที่
กำหนด) โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบแบบ Completely Standardized Solu-
tion เป็น 1.00, 0.86, 0.60, และ 0.53 ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานของ
การวิจัยที่ตั้งไว้

3. ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 “ศึกษาความสัมพันธ์เชิง
เหตุผล ตามแบบจำลองสมการโครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตาม
สมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาค
กลางของประเทศไทย” พบว่า แบบจำลองมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์
โดยมีค่าสถิติต่างๆ เป็นไปตามข้อตกลงทางสถิติ

ภาพที่ 3 Overidentified Models (Structural Model) :
ประสิทธิผลการบริหารการตามสมรรถนะของผู้บริหาร
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย



Chi-square = 65.14, df = 69, P-value = 0.44846, RMSEA = 0.010

สรุปได้ว่า แบบจำลองที่พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสม สามารถที่จะอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากแบบจำลองสมการโครงสร้างดังกล่าวสามารถสรุปผลการวิจัย ดังภาพที่ 3

แบบจำลองที่ 1 (Model 1) : การบริหารจัดการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกมาจาก 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยด้านการนำองค์การ [อยู่ในระดับต่ำ และ Direct Effect or DE = 0.44] ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ [อยู่ในระดับต่ำ และ DE = 0.43] และปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรม [อยู่ในระดับต่ำ DE = 0.12] เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ โดยปัจจัยทั้งสามดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายตัวแปรตามคือ การบริหารจัดการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ร้อยละ 79.30 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งเป็นไป

ตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

แบบจำลองที่ 2 (Model 2) : ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกมาจากปัจจัยด้านการบริหารจัดการ [อยู่ในระดับต่ำ และ DE = 0.25] และอิทธิพลทางตรงเชิงลบมาจากปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรม [อยู่ในระดับต่ำ และ DE = -0.20] นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกมาจาก 3 ปัจจัยโดยส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยทั้งสาม ได้แก่ ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ [อยู่ในระดับต่ำ และ Indirect Effect or IE = 0.22] ปัจจัยด้านการนำองค์การ [อยู่ในระดับต่ำ และ IE = 0.11] และปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรม [อยู่ในระดับต่ำ และ IE = 0.09] สำหรับปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายตัวแปรตามทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ร้อยละ 61.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ผลการวิเคราะห์ตามแบบจำลองที่ 2 สรุปได้ว่า

ตามสภาพการณ์จริงจากการตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย พบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีประสิทธิผลสูงจะมีการบริหารจัดการอยู่ในระดับสูงด้วย แต่ในขณะเดียวกันบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีคุณธรรมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ และพบว่าปัจจัยทั้งสามปัจจัยต่อไปนี้มีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการคือ ปัจจัยการวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยการนำองค์การ และปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายตัวแปรตามทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ร้อยละ 61.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

**1. ผลการศึกษาสภาพและปัจจัยการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้
อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของ
ประเทศไทย** พบว่า องค์ประกอบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตาม
สมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาค
กลางของประเทศไทย ภาพรวมอยู่ในระดับสูงทั้ง 4 ด้าน แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้
อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลตาม
ภาพความสำเร็จหรือตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการได้นั้นต้องมียอด
ประกอบสำคัญ ได้แก่ การนำองค์การ คุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร การ
วางแผนกลยุทธ์ และการบริหารจัดการ จากผลการศึกษาค้นคว้านี้ มีความสอดคล้อง
กับแนวคิดของแม็กเคลแลนด์ (McClelland, 1973) โบยัตซิส (Boyatzis, 1982)
สเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Spencer & Spencer, 1993) ซีเวลล์ (Zwell, 2000)
และของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548 ก) ที่เสนอแนวคิดที่
สอดคล้องกันว่าสมรรถนะด้านความเป็นผู้นำส่งผลต่อประสิทธิผลของงาน นอกจากนี้
นี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของวัฒนา วินิจวัฒนกุล (2545) ที่พบว่า ปัจจัยด้าน
รูปแบบความเป็นผู้นำ (Leadership style) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human
resource development) เทคโนโลยี (Technology) และการวางแผนกลยุทธ์
(Strategic planning) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ โดยที่
รูปแบบความเป็นผู้นำเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด

**2. จากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของปัจจัยที่มีต่อ
ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขต
พื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย** ที่พบว่า มี 4 องค์
ประกอบสำคัญคือ ด้านการนำองค์การ (Leading) ด้านคุณธรรมและจริยธรรม
ของผู้บริหาร (Virtue) ด้านการวางแผนกลยุทธ์ (Strategy) และด้านการบริหาร
จัดการ (Manage) ข้อค้นพบนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดของซีเวลล์ (Zwell)
ที่นำเสนอสมรรถนะด้านการจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของงาน ประกอบด้วย
1) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 2) การทำงานเป็นทีม 3) การตระหนักรู้ด้านปฏิ-
สัมพันธ์ส่วนบุคคล 4) ความเข้าใจในความเป็นไปขององค์การ 5) การแก้ปัญหา
ความขัดแย้ง 6) การคิดวิเคราะห์ 7) ความคิดรวบยอด 8) การสร้างทีมการทำงาน

9) การคิดเชิงกลยุทธ์ และ 10) การให้ความสนใจในการประกอบการ

เมื่อพิจารณาในแต่ละองค์ประกอบที่ค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้แล้ว พบว่า
ปัจจัยในการนำองค์การประกอบด้วยการจัดการทรัพยากรในองค์การ แร่ง
จูงใจในการปฏิบัติงานในองค์การ และการเป็นตัวอย่างและรู้เท่าทันสถานการณ์นั้น
มีเพียง 2 ใน 3 องค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญ
เชิงยืนยันคือ การจัดการทรัพยากร และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่เป็นไป
ตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ส่วนประเด็นการเป็นตัวอย่างและรู้เท่าทัน
สถานการณ์ไม่เป็นองค์ประกอบเชิงยืนยัน อาจมีสาเหตุจากบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติ
งานแต่ละคนต่างมีสมรรถนะส่วนบุคคลที่ดีมีความรัก ผูกพัน สามารถควบคุม
ตนเองได้ จึงทำให้ปฏิบัติงานเกื้อหนุนประสิทธิผลขององค์การได้ ดังนั้นประเด็น
การเป็นตัวอย่างของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงอาจไม่ส่งผลต่อ
สมรรถนะการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสเปนเซอร์
และสเปนเซอร์ (Spencer & Spencer, 1993) ที่เสนอองค์ประกอบของ
สมรรถนะที่ควบคุมประสิทธิผลในการทำงานของบุคคล ประกอบด้วย การ
ควบคุมตนเอง ความเชื่อมั่นในตนเอง ความยืดหยุ่น และความผูกพันต่อองค์การ

**3. จากผลการศึกษาความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ตามแบบจำลองสมการ
โครงสร้างประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการ
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย** ตาม
แบบจำลองโครงสร้าง มีประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษา 2 ประการ ได้แก่

3.1 การบริหารจัดการ (Manage) ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่
เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลทางตรง
จากปัจจัยด้านการนำองค์การ ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ และปัจจัยด้าน
คุณธรรมและจริยธรรมในระดับต่ำทุกปัจจัย ดังนั้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
ประถมศึกษา โดยเฉพาะผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควร
ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้ง 3 ประเด็นนี้ให้มาก จะทำให้อิทธิพล
ทางตรงมีค่าความสัมพันธ์สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของออสซีลิกและ
เฟอร์แมน (Ozcelik & Ferman, 2006) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะที่เป็นส่วน
หนึ่งในการจัดการพัฒนาทรัพยากรบุคคล : ผลลัพธ์และความสำคัญในการ

ทำงานในประเทศตุรกี พบว่าหากมีการจัดการที่เหมาะสม สมรรถนะก็สามารถสร้างเสริมงาน และนำไปสู่การพัฒนาจนสามารถบรรลุได้ทั้งความต้องการขององค์กรและบุคคล

3.2 ประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกมาจากปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และอิทธิพลทางตรงเชิงลบมาจากปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกมาจาก 3 ปัจจัยโดยส่งผ่านตัวแปรการบริหารจัดการ ปัจจัยทั้งสามได้แก่ ปัจจัยด้านการวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยด้านการนำองค์การ และปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับต่ำ และพบว่าอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของตัวแปรทั้งหมด สามารถอธิบายความแปรปรวนหรือทำนายตัวแปรตามทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อ ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ได้ร้อยละ 61.50 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เป็นที่น่าสังเกตว่าการนำองค์การ (Leading) และการวางแผนกลยุทธ์ (Strategy) ไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ แสดงให้เห็นว่าปัจจัยทั้งสี่ด้านมีอิทธิพลต่ำ ในการส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ จากข้อค้นพบผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยทุกด้านทั้งทางตรงและทางอ้อมมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในเขตภาคกลางของประเทศไทยในระดับต่ำ ผลของการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของสมชาย พุทธิโกสัย (2554) ได้ศึกษาคุณภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 2 กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า การบริหารจัดการกระบวนการของสถานศึกษาระดับประถมศึกษาได้รับอิทธิพลทางตรงจากการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในระดับต่ำ และคุณภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 2 ได้รับอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมจากปัจจัยด้านการนำองค์การอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของพาริซการ์และกิลเบิร์ต (Parhizgari & Gilbert, 2004) ได้ศึกษาเพื่อหาตัวชี้วัดถึงควมมีประสิทธิภาพขององค์การพบว่าองค์ประกอบสำคัญของควมมีประสิทธิภาพขององค์การประกอบด้วย 9 องค์ประกอบคือ ความ

สำคัญของวิสัยทัศน์ นโยบายที่สนับสนุนคนในองค์การ การออกแบบองค์การที่เหมาะสม สภาพการทำงาน ค่าจ้างและผลตอบแทน การบังคับบัญชาที่ดี ความจงรักภักดีต่อองค์การ การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ และพฤติกรรมการให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็น ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการนำองค์การ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม และด้านการบริหารจัดการ ควรต้องมาพิจารณาและให้ความสำคัญต่อยังปัจจัยในทุกด้าน และทุกองค์ประกอบของปัจจัยให้มากกว่านี้ ผู้เกี่ยวข้องควรพบทบทวนร่วมกันไม่ว่าในระดับกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน จะช่วยส่งผลต่อค่าความสัมพันธ์สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการในเชิงนโยบายระดับชาติ

1.1 จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านการนำองค์การมีต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามสมรรถนะของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอยู่ในระดับสูง ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรให้ความสำคัญโดยกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารงานบุคลากร

1.2 จากการวิจัยพบว่า องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ คือ ด้านการนำองค์การ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านการบริหารจัดการ และด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำผลการวิจัยไปวิเคราะห์และเตรียมการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.3 จากผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการด้านการบรรลุผลตามแผนกลยุทธ์อยู่ในระดับต่ำ ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามตัวชี้วัดภาพความสำเร็จ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรใช้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ใช้การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนกลยุทธ์

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภาคอื่นๆ ของประเทศไทย และควรศึกษาตัวแปรองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเชิงคุณภาพ เพื่อใช้องค์ความรู้ที่ค้นพบมาเป็นแนวทางในการพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีประสิทธิผลที่เหมาะสม

3.2 ควรมีการศึกษาและพัฒนาองค์ประกอบต่างๆ เช่น ผู้นำการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ การจัดการองค์การ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการทำงานเป็นทีม เพื่อให้ได้แนวทางในการพัฒนาคุณภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาให้เหมาะสมกับบริบท

3.3 ควรมีการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติราชการในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาโดยประยุกต์ใช้การวิเคราะห์พีระมิด (HLM: hierarchical linear model) เพื่อให้ได้สารสนเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ๒

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พระราชวรมูณี (ประยูร ธมมจิตโต). (2551). “คุณธรรมสำหรับนักบริหาร”. *จริยธรรมสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

เรชา ชูสุวรรณ. (2550). *รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของสมรรถนะบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

วัฒนา วินิจวัฒนกุล. (2545). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของวิทยาลัยพยาบาลในประเทศไทย*. คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

สมชาย พุทธโกศัย. (2554). *คุณภาพการบริหารจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 2 กระทรวงศึกษาธิการ*. ดุษฎีนิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาองค์การ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

สุทธนุ ศรีไสย์. (2551). *สถิติประยุกต์สำหรับงานวิจัยทางสังคมศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุพานี สฤณีวานิช. (2553). *การบริหารเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2548). *มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*, ศธ

0206.3/ว10, 12 กันยายน 2548.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548ก). *สมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพการบริหารทรัพยากรบุคคล*. กรุงเทพมหานคร : พี.เอ.อีฟวิง.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการ พ.ศ. 2548-2551*. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.

อนุชัย รามวงษ์กูร. (2550). *การพัฒนามาตรฐานสมรรถนะนักทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์*. ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อัจฉรา จันทรินาย. (2553). *สู่ความเป็นเลิศทางธุรกิจ คู่มือการวางแผนกลยุทธ์ และการจัดทำ BSC : (Balance scorecard)*, พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อาภรณ์ ภูววิทยพันธ์. (2552). *Competency dictionary*, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : เอช อาร์ เซ็นเตอร์.

ภาษาอังกฤษ

Boyatzis, R.E. (1982). *The competent manager: A model of effective performance*. New York: John Wiley and Sons.

David, F. R. (2003). *Strategic management concepts & cases*, 9th edn. New Jersey: Prentice Hall.

Haines, S.G. (1995). *Successful strategic planning*. Menlo park, CA: Crisp publications.

Kim, W.C., & Mauborgne, R. (2005). *Blue ocean strategy: How to create uncontested market space and make the competition irrelevant*. Harvard business school press.

McClelland, D.C. (1973). “Testing for competence rather than intelligence,” *American Psychologist*, 28: 1-14.

Ozcelik, G., and Ferman, M. (2006). “Competency approach to human resource management: Outcomes and contributions in a Turkish cultural context”. *Human Resource Development Review*, 5 (72),

(March): 72-91.

Parhizgari, A.M., and Gilbert, G.R. (2004). "Measures of organizational effectiveness: Private and public sector performance," *Omega, the International Journal of Management Science*, 32 (3): 221-229.

Spencer, L.M., and Spencer, S.M. (1993). *Competence at work*. New York: Wiley.

Wright, L. (2001). "HR competencies: Getting them right". *Canadian HR Reporter*, 14 (19), (November): 20-25.

Zwell, M. (2000). *Creating a culture of competence*. New York: John Wiley and Sons.

การบริหารปกครอง (Governance)*

ดุชนิ วรธรรมดุชนิ**

ในบทความ "What is Good Governance?"¹ โดย UNESCAP ได้ให้นิยาม "การบริหารปกครอง หมายถึง กระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการ โดยซึ่งการตัดสินใจได้ก่อให้เกิดผล (หรือไม่ก่อให้เกิดผลก็ตาม)" การบริหารปกครองสามารถนำมาใช้ได้หลากหลายบริบท อาทิ แบบการร่วมมือนานาชาติ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น การวิเคราะห์การบริหารการปกครองมุ่งไปที่ตัวแสดง (Actor) ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ข้องเกี่ยวกับการตัดสินใจและการนำไปใช้ให้เกิดผลในโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

รัฐบาลคือหนึ่งในตัวแสดงในการบริการปกครอง ส่วนตัวแสดงอื่นๆ ที่

.....
* บทความนี้เป็นปริทัศน์บทความของ Peter G. Bjork and Hans S. H. Johansson, "Towards Governance Theory: In search for a common ground" ด้วยการสังเขปความ ขยายความและเรียบเรียง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ในการประกอบการสอนรายวิชาสัมมนาทางรัฐประศาสนศาสตร์ นักศึกษาชั้นปีที่ 4 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

¹ UNESCAP, "What is Good Governance?" <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

เกี่ยวข้องกับลัทธิเปลี่ยนแปลงโดยขึ้นอยู่กับระดับของการปกครอง อย่างในเขตชนบท ตัวแสดงอื่นๆ อาจรวมถึงผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่มีอิทธิพล สหกรณ์ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิจัย ผู้นำทางศาสนา สถาบันการเงิน พรรคการเมือง ฯลฯ ในทางตรงกันข้าม สถานการณ์ของเขตเมืองกลับซับซ้อนยิ่งกว่า ความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงที่ข้องเกี่ยวกับการบริหารปกครองนครในระดับชาติ จะมีตัวแสดงอย่างนักวิ่งเต้น (Lobbyist) ลือ ผู้บริจาคจากต่างชาติ ความร่วมมือจากหลายทาง ฯลฯ อาจเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจ

ตัวแสดงทั้งหมดที่อยู่นอกรัฐบาลและกองทัพถูกจัดรวมกลุ่มได้ว่าเป็นภาคส่วนของ “ประชาสังคม” อย่างในบางประเทศ ภาคประชาสังคม สมาคม องค์กรอาชญากรรม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตนครและในระดับชาติ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจล้วนมีปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการตัดสินใจที่ไม่เป็นทางการ อย่างการมีกลุ่มเพื่อนผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความไว้วางใจ หรือไม่ก็มาเพียที่ดึกก็ดี ตระกูลใหญ่ที่มีอิทธิพลก็ดี อาจสร้างหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ดังนั้น การตัดสินใจที่ไม่เป็นทางการที่บ่อยครั้งเป็นผลที่ได้จากการทำทุจริตหรือนำไปสู่การทุจริต

สภาสังคมและเศรษฐกิจของสหประชาชาติได้ทำการศึกษาและจำกัดความแนวคิดผ่าน *Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration* (2006)² โดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารรัฐกิจของสหประชาชาติตระหนักดีว่า มีบางแนวคิดพื้นฐานและคำศัพท์เฉพาะทางของการบริหารปกครองและบริการรัฐกิจ ที่ต้องการคำจำกัดความและทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อองค์กรและองค์การของระบบสหประชาชาติ แนวคิดและคำศัพท์เฉพาะทางเหล่านี้ไม่ได้มีความหมายที่หยุดนิ่งและไม่สามารถนำไปใช้ในรูปแบบเดียวกันในทุกแห่งหนและทุกวัฒนธรรม คณะกรรมการจึงตัดสินใจโดยให้ความสำคัญในการนิยามจำกัดความแนวคิดพื้นฐานและคำศัพท์

² UN Secretariat, *Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration: Note*, UN, 2006 unpan1.un.org/intradoc/.../public/.../un/unpan022332.p.

เฉพาะทางที่เกี่ยวกับการบริหารปกครองและบริหารรัฐกิจ โดยการประเมินค่าเชิงลึกของแนวคิดนั้นว่าค่อยๆ พัฒนาอย่างไร สามารถนำไปใช้และประยุกต์ได้อย่างไร คณะกรรมการเล็งเห็นว่าการนิยามจำกัดความและคำศัพท์เฉพาะทางที่เกี่ยวข้องจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการอภิปรายในกระบวนการปกครองและการทำงานของผู้ปฏิบัติการ โดยขั้นตอนแรกคือการสร้างรายการคำของเหล่าคำศัพท์เฉพาะทางและคำนิยามที่หลากหลายจากผู้แสดงต่างๆ จากนั้น กองบริหารรัฐกิจและบริหารการพัฒนาของสำนักกิจการสังคมและเศรษฐกิจได้รวบรวมและนำเสนอรายงานที่บรรจุรวมคำศัพท์เฉพาะทางพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบริหารปกครองและบริหารรัฐกิจ รายงานดังกล่าวนำเสนอรายการคำที่จำกัดและรายชื่อของแนวคิดและคำศัพท์คำศัพท์เฉพาะที่ได้ทำการจำกัดความ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อรองรับประเด็นที่ถูกยกขึ้นมาใหม่เพื่อคณะกรรมการที่จะอภิปรายและแนะนำแนวคิดและคำศัพท์เฉพาะทางเพื่อนิยามและสิ่งดังกล่าวว่าควรที่จะนิยามอย่างไร

การบริหารปกครองและบริหารรัฐกิจ

การบริหารปกครองได้ถูกนำมาใช้อย่างสำคัญในบริหารรัฐกิจร่วมสมัย นักทฤษฎีทั้งหลายในสาขาวิชาเชื่อว่าการบริหารปกครองเป็นแนวคิดการจัดการซึ่งเป็นแนวทางนำผู้บริหารและวิธีปฏิบัติบริหารงานโดยย้ายเปลี่ยนจากรัฐแบบราชการไปสู่ “Hollow State” หรือเป็นสิ่งที่ Osborne & Gaebler (1993) เรียกว่า “รัฐบาลแบบทางเลือกที่สาม” ตามที่ Frederickson & Smith (2003) กล่าวถึง “การบริหารปกครองอ้างถึงการบริหารจัดการความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่มีระหว่างกันและคู่ขนาน ในบริบทของการเสื่อมคลายของอธิปไตย การลดความสำคัญลงของขอบเขตอำนาจพิจารณาตัดสินและการแตกย่อยของสถาบันทั่วไป” ทั้ง Frederickson & Smith ได้ยืนยันต่อไปว่า การบริหารปกครองนั้น “รัฐบริหารจัดการในปัจจุบันลดความเป็นราชการ ลดการมีลำดับช่วงชั้น ลดความไว้วางใจในสิทธิอำนาจส่วนกลาง เพื่อดำเนินอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบสำหรับการประพฤติปฏิบัติกิจการสาธารณะ ก่อนข้างที่จะเกี่ยวกับสมรรถภาพที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการปฏิบัติตามเป้าหมายที่เจาะจงกับข้อจำกัดทางกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม การใช้คำศัพท์ทางการบริหารปกครองและบริหารรัฐกิจในช่วงศตวรรษที่ 21 ดู

เหมือนว่ายังไม่สามารถหาฉันทามติได้ว่าต้องการจะหมายถึงอะไร ในบริบทสิ่งแวดล้อมที่เป็นพลวัตอย่างสูงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เหล่าคำศัพท์หมายถึงสิ่งที่แตกต่างกันในบริบทอันหลากหลาย

การบริการปกครอง

ต่อจากสิ้นศตวรรษที่ 20 แนวคิดการบริหารปกครองได้รับความสนใจโดดเด่นจากองค์การการกุศล นักสังคมศาสตร์ ผู้ใจบุญสุนทานและประชาสังคมเป็นคำศัพท์ที่ได้รับความนิยมที่ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์สู่ขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นความสัมพันธ์และสถาบัน โดยเกี่ยวข้องในกระบวนการของการจัดการกิจการสาธารณะและเอกชน แนวคิดการบริหารปกครองได้ให้ภาพขยายกว้างและดีขึ้นว่าสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสนใจ ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงสิ้นสงครามเย็น คำศัพท์ได้ถูกนำกลับมาใช้ใหม่โดยองค์การการกุศล ธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศอย่างน่าสังเกต อีกทั้งประเทศตะวันตกได้กระตุ้นให้อุตสาหกรรมรัฐสังคมนิยมสหภาพโซเวียตและประเทศกำลังพัฒนารับภาระในการปฏิรูปการบริหาร เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อสร้างธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การสร้างแนวคิดของคำศัพท์ดูเหมือนยังไม่เป็นที่สอดคล้อง ทำให้เกิดความหมายและการจำกัดความที่แตกต่างกัน

เอกสารนโยบายของ UNDP ปี 1997 จำกัดความหมายการบริหารปกครองคือ “การใช้เศรษฐกิจ การเมือง และอำนาจการบริหารเพื่อจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการและสถาบันผ่านซึ่งพลเมืองและกลุ่มเชื่อมต่อกับผลประโยชน์ การใช้สิทธิกฎหมาย บรรจบกับพันธผูกพันและสื่อกลางความแตกต่าง” ในปี 1997 ธนาคารโลกได้จำกัดความการบริหารปกครอง คือ เป็นวิธีการผ่านซึ่งอำนาจที่ใช้ในการจัดการการเมือง เศรษฐกิจ และทรัพยากรสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ ขณะที่ธนาคารโลกให้ความสนใจต่อกระบวนการสร้างความมั่นคงและปฏิรูปรัฐ ซึ่งให้ความสนใจต่อการลดค่าใช้จ่ายราชการพลเรือนที่มากมายและการแปรรูปเป็นเอกชนสำหรับระยะยาว ในช่วงต้น 1990 ธนาคารโลกได้ตระหนักถึงวิกฤตส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาว่าเป็นธรรมชาติของการบริหารปกครองที่ยังคงเป็นอุปสรรค ดังนั้นการปรับเปลี่ยนส่วนประกอบร่วมสมัยจึงเน้นไปที่ประเด็นการบริหารปกครอง

อาทิ ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และปฏิรูปตุลาการ ในบริบทดังกล่าวธนาคารโลกได้แนะนำแนวทางใหม่ในการพิจารณาการบริหารปกครอง ซึ่งก็คือ “ธรรมาภิบาล” นั่นเอง

ตามที่ Jon Pierre (2000) ว่า “การบริหารปกครองอ้างถึงการร่วมมือสนับสนุนและความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องท่ามกลางความหลากหลายของตัวแสดงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกัน” อย่างตัวแสดงที่อาจรวมไปถึงตัวแสดงและสถาบันทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรข้ามชาติ คำจำกัดความนี้แสดงให้เห็นว่า ขณะที่การปกครองของรัฐแบบประเพณีต้องเข้าจัดการกับความท้าทายทั้งภายในและภายนอกจากตัวแสดงข้างบน จะเห็นได้ว่าการบริหารปกครองมีความหมายที่กว้างขวางกว่าการปกครอง อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของ Pierre ว่า การบริหารปกครองมีศูนย์กลางเป็นสังคม Peters & Pierre (2000) ได้นำเสนอคำจำกัดความการบริหารปกครองที่มีความหมายมากไปกว่าศูนย์กลางเป็นสังคม แม้ทั้งสองจะยอมรับว่า “การบริหารปกครองเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และการเติบโตของความไว้วางใจต่อการบีบบังคับใช้นโยบายที่น้อยลง” ทั้งสองยืนยันว่า “รัฐยังคงเป็นศูนย์กลางในการพิจารณาอำนาจทางการเมือง” ทั้งสองรับรู้ว่าการบริหารปกครอง “กระบวนการที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้นำ สร้างลำดับความสำคัญและกำหนดวัตถุประสงค์” จะเห็นได้ว่ารัฐมีบทบาทในการกำหนดทิศทางสังคมและเศรษฐกิจ

Hirst (2000) เสนอการจำกัดความโดยทั่วไปยิ่งกว่า โดยยืนยันว่า “การบริหารการปกครองสามารถนิยามโดยทั่วไปได้ว่าเป็นวิธีการโดยซึ่งกิจกรรมหรือการรวมกิจกรรมทั้งหมดถูกควบคุมและอำนวยความสะดวกตามที่มีมาตรฐานได้ถูกสร้างขึ้น” ในขณะที่สถาบันการบริหารปกครองแห่งแคนาดา (2002) เสนอคำจำกัดความโดยทั่วไป โดยยืนยันว่า “การบริหารปกครองเป็นกระบวนการด้วยวิธีที่สังคมและองค์กรได้ตัดสินใจเรื่องสำคัญ กำหนดว่าใครเข้ามาเกี่ยวข้องและยินยอมให้ตรวจสอบได้อย่างไร”

Francis Fukuyama อธิบายไว้ใน “What Is Governance?”³ โดยมองว่า

³ fukuyama.stanford.edu/files/What Is Governance.pdf.

การบริหารปกครองเป็นดังความสามารถของรัฐบาลในการสร้างหรือบังคับใช้กฎหมายและบริการนำส่ง โดยไม่คำนึงว่ารัฐบาลเป็นประชาธิปไตยหรือองค์ประธานาธิบดีรัฐประเด็นนี้ Fukuyama ได้แยกการตรวจสอบเชิงประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐไว้ก่อนแล้วค่อยสร้างทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารปกครองกับประชาธิปไตย/นิติรัฐภายหลัง หากแต่ในการเริ่มกระบวนการสร้างโมทัศน์การบริหารปกครองซึ่งคุณภาพของการบริหารปกครองเป็นสิ่งที่ต่างไปจากเป้าหมายที่หมายถึงความสำเร็จ นั่นคือ การบริหารปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสดงออกของตัวตนในการทำให้สำเร็จสมประสงค์ตามหลักการ เมื่อรัฐบาลเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนไม่ว่าจะดีหรือเลว การบริหารปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับให้เกิดผลที่อยู่ในขอบเขตของบริหารรัฐกิจ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับการเมือง อย่างเช่น ระบอบอำนาจนิยมสามารถปกครองได้ดี ในขณะที่ประชาธิปไตยจัดการบริหารได้แย่เป็นต้น ฉะนั้น การประเมินคุณภาพของการบริหารปกครองจึงมีลักษณะบ่งชี้ 3 ประการดังนี้ มาตรการเชิงกระบวนการ ความสามารถของรัฐบาล และมาตรการวัดผลที่ได้

ธรรมาภิบาล

ตามความหมายของธนาคารโลก ธรรมาภิบาลนำมาซึ่งการจัดการภาคสาธารณะ (ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด) ความสามารถในการตรวจสอบ การแลกเปลี่ยนและความเคลื่อนไหวของข้อมูลอย่างอิสระ (ความโปร่งใส) และกรอบการทำงานทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา (ความยุติธรรม เคารพในสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพ)

ในขณะที่กรมการพัฒนานานาชาติของสหราชอาณาจักรนิยามธรรมาภิบาลโดยให้ความสนใจต่อส่วนประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ความชอบธรรม (รัฐบาลควรได้รับความยอมรับให้ปกครอง) ตรวจสอบได้ (มั่นใจถึงความโปร่งใส เป็นที่สามารถรับผิดชอบต่อเสรีภาพของสื่อและการกระทำได้) หลักความสามารถ (การออกนโยบายที่ได้ประสิทธิผล การนำไปปฏิบัติ และนำส่งบริการ) และเคารพในกฎหมายตลอดทั้งปกป้องสิทธิมนุษยชน

Surendra Munshi (2004) มองว่า ธรรมาภิบาล “แสดงความหมายของรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งมีหน้าที่ในรูปแบบความรับผิดชอบ การ

ตรวจสอบ ความโปร่งใส ที่วางอยู่บนหลักประสิทธิภาพ ความชอบธรรม และฉันทานุมัติเพื่อจุดประสงค์ของการสนับสนุนสิทธิพลเมืองปัจเจกชนและผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นการชี้วัดการใช้เจตจำนงทางการเมืองเพื่อสร้างความมั่นใจให้เกิดความผาสุกทางวัตถุของสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับความยุติธรรมสังคม”

คำจำกัดความที่กระชับขึ้นจากการเสนอโดย Hirst (2000) ธรรมาภิบาล “หมายถึงการสร้างกรอบการทำงานทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพที่นำไปสู่การทำงานภาคเศรษฐกิจเอกชน โดยมีระบอบการเมืองที่มั่นคง หลักนิติรัฐ การปรับการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพสู่บทบาทซึ่งรัฐบาลสามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และภาคประชาสังคมที่แข็งแรงเป็นเป็นอิสระไปจากรัฐ”

Peter G. Bjork และ Hans S. H. Johansson เขียนบทความวิจัยที่ชื่อ “Towards Governance Theory: In search for a common ground” (2001)⁴ มองว่า นักวิจัยส่วนใหญ่ได้ศึกษาแนวคิดการบริหารปกครองโดยมองไปที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม แม้ว่าการบริหารปกครองจะมีพื้นที่การศึกษาที่กระจัดกระจายด้วยแนวคิด อาทิ รัฐที่บทบาทน้อยลง (minimal state) บรรษัทภิบาล (corporate governance) การจัดการสาธารณะแบบใหม่ (new public management) ธรรมาภิบาล (good governance) ระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (socio-cybernetic system) และเครือข่ายการจัดการตนเอง (self-organizing network) บทความนี้จึงมีเป้าหมายที่เสนอพื้นฐานที่มีร่วมกันสำหรับทฤษฎีการบริหารปกครอง โดยเชื่อว่าพื้นฐานร่วมกันสามารถพบในการบริหารปกครองที่เป็นทฤษฎีระบบมหภาคที่ไม่เป็นเชิงบรรทัดฐาน (a non-theory macro level theory) เนื่องจากรัฐมักใหญ่ใฝ่สูงในการปกครองและเป็นตัวแสดงที่สำคัญไม่มากนักน้อย รัฐทำการปกครองด้วยวิธีการและแนวทางใหม่ ซึ่งให้ผลลัพธ์ในการสร้างเงื่อนไขใหม่สำหรับการจัดการตัวแสดงทางสังคมอีกด้วย ส่วนตัวแสดงที่ได้รับการจัดการแล้วนั้น ไม่ได้เข้าร่วมผ่านการจัดลำดับชั้น ทฤษฎี

⁴ Peter G. Bjork and Hans S. H. Johansson, “Towards Governance Theory: In search for a common ground” unoacademia.ch/.../2.1.Bjork-Johansson_2001.pdf ซึ่งเป็นเอกสารหลักในการเรียบเรียงบทความนี้.

การบริหารปกครองจึงให้ความสำคัญต่อกระบวนการในระบบทางการเมืองเชิงสถิติไม่มากนักน้อย และไม่ได้เป็นส่วนสำคัญต่อผลที่ปรากฏออกมาภายนอกของกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้ (Bjorkand Johansson, 2001: 1)

บทความ “Toward Governance Theory” เริ่มต้นด้วยการอธิบายว่าแนวคิดการบริหารปกครองพยายามที่จะวิเคราะห์ว่าสังคมได้รับการจัดการและปกครองอย่างไร ในทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ศึกษาระบบทางการเมืองที่ได้รับการจัดการและปกครอง เหล่าทฤษฎีถูกกล่าวหาว่าขาดความแข็งแกร่ง ความสนใจในการปกครองแบบลำดับขั้นและองค์กรแบบทางการไม่ควรมีอีกต่อไปแล้ว โดยที่การวิพากษ์เริ่มต้นจากการย้ายแนวคิดออกจากมโนทัศน์ศูนย์กลางแบบประเพณี อาทิ การปกครอง (government) แนวคิดการปกครองโดยปกติแล้วได้รวมสถาบันทางการเมืองของรัฐ และการรวบอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียวในการสร้างความรุนแรงอันชอบธรรม ในทางตรงกันข้ามที่มีต่อแนวคิดการปกครองแบบประเพณี กระบวนการและระบบทางการเมืองนั้น ได้รับการอภิปรายกันเพิ่มขึ้นด้วยแนวคิด “การบริหารปกครอง” บ้างก็เรียกว่าแนวคิด “การบริหารปกครองสมัยใหม่” สำหรับปัญหาของเหล่ากรอบการทำงานทางทฤษฎีแบบใหม่นั้น บทความนี้พยายามวิเคราะห์เพื่อหาพื้นฐานร่วมกันของการบริหารปกครอง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ทฤษฎีการบริหารปกครองสามารถพัฒนาเป็นรูปแบบแล้วกลายมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อเข้าใจและวิเคราะห์สังคมปัจจุบัน นับจากนี้ บทความจะทำการอธิบายแนวทางการศึกษาที่แตกต่างกัน วิเคราะห์จุดอ่อนแล้วนำเสนอพื้นฐานร่วมกัน

จากการปกครองสู่การบริหารการปกครอง

ช่วงทศวรรษ 80 มีการกระจายอำนาจในประเทศทางตะวันตก โดยมีจุดประสงค์ในการเปลี่ยนและลดบทบาทของรัฐ หรือเป็นสิ่งที่ Rhodes (1997) เรียกว่า “การขูดแ่งในรัฐ... กระบวนการขูดแ่ง... เป็นศูนย์กลางความเข้าใจของการบริหารได้ย้ายจากการควบคุมด้วยรัฐบาลเดียวสู่องค์กรการปกครองอื่น” (Rhodes, 1997: 19) เป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจของรัฐสู่สถาบันที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและตัวแสดงอื่นภายในรัฐ จึงเป็นเรื่องของการเปลี่ยนถ่ายอำนาจในการตัดสินใจและความสามารถในการทำให้บังเกิดผลสู่ระดับล่าง อาทิ เทศบาล

การกระจายอำนาจและขูดรัฐเป็นแ่งคือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่อการปกครองสังคม จึงเป็นวิธีการและกระบวนการแบบใหม่ของการปกครองที่ทำการท้าทายบทบาทของรัฐ ด้วยการสร้างเงื่อนไขในการจัดการทางสังคม กล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เคลื่อนย้ายจากจากการปกครองสู่การบริหารการปกครอง (from government to governance) เพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขในการปกครองสังคมได้เปลี่ยนไป สังคมจะเป็นเช่นไรเมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเดิมไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป สืบเนื่องมาจากการที่รัฐถูกลดทอนอำนาจอย่างรุนแรง รัฐต้องหารูปแบบใหม่ในการปกครอง การลดกฎเกณฑ์ การกระจายอำนาจ การแปรรูปเป็นเอกชน ผ่านการสร้างสิ่งที่ต้องทำก่อนเพื่อการปกครองโดยขึ้นอยู่กับรูปแบบความร่วมมือแบบใหม่ ซึ่งรูปแบบใหม่เหล่านี้ Bjork& Johansson ได้นำมาอภิปรายในแนวคิดการบริหารปกครอง

มุมมองการบริหารปกครองที่หลากหลาย

การบริหารปกครองในฐานะมุมมองและแนวคิดทางทฤษฎีในทัศนะผู้เขียนเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ เป็นที่รู้กันดีว่าไม่มีการจำกัดความและแนวคิดการบริหารปกครองถูกมองว่าเป็นทฤษฎี อย่างไรก็ดี คำศัพท์ว่าการบริหารปกครองถูกใช้ในสาขาวิชาต่างๆ อย่าง เศรษฐกิจเชิงสถาบัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ องค์กรศึกษา การพัฒนาศึกษา รัฐศาสตร์และนโยบายวิเคราะห์ ซึ่งมีคำจำกัดความที่สอดคล้องกันอย่างไม่น่าเชื่อจนกระทั่งทุกวันนี้ อันเป็นไปได้ที่เราจะพบใจความสามัญร่วมกันท่ามกลางคำจำกัดความที่หลากหลาย หากแต่คงมีความแตกต่างมากกว่าแค่ในรายละเอียด ดังที่ Bjork& Johansson ได้ใช้การจัดประเภทมุมมองของการบริหารการปกครองของ Rhodes (1996) ไว้ 6 ประเภท รัฐที่บทบาทน้อยลง (minimal state) บรรษัทภิบาล (corporate governance) การจัดการสาธารณะแบบใหม่ (new public management) ธรรมภิบาล (good governance) ระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (socio-cybernetic system) และเครือข่ายการจัดการตนเอง (self-organizing network)

○ รัฐที่บทบาทน้อยลง

สิ่งที่บาร์ธนา (1997) เรียกว่า “กระบวนการทัศน์การบริหารปกครองแบบ

ประชาธิปไตยใหม่” เป็นตัวอย่างที่ดีที่แนวคิดการบริหารปกครองถูกใช้เพื่อสนับสนุนการมีบทบาทที่น้อยลงของรัฐ ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเมือง เศรษฐกิจสังคม ในศตวรรษที่ 21 ทำให้เราเห็นวาระบบราชการบริหารงานสาธารณะนั้นล้าสมัยไปแล้ว ระบบราชการเป็นสิ่งที่ใหญ่โตเกินและสิ้นเปลืองอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงไม่เหลือทรัพยากรเพียงพอไว้ให้ทำกิจกรรมอื่น ระบบราชการยังทำให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะ การปฏิรูปจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และหลักสำคัญ 4 ประการสำหรับกระบวนการบริหารปกครองใหม่คือ ก) รัฐบาลที่เล็กลงเพื่อจัดการประเด็นที่น้อยลง ข) รัฐบาลต้องมีวิสัยทัศน์ระดับโลกและพร้อมที่จะยืดหยุ่น ค) รัฐบาลต้องสามารถตรวจสอบได้ ง) รัฐบาลต้องมีความเที่ยงธรรม แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐที่มีบทบาทน้อยลงคือแนวคิดที่ว่าภาคเอกชนสามารถให้บริการสาธารณะได้ดีกว่าและมีคุณภาพสูง ในภาคเอกชนมีประสิทธิภาพมากด้วยกลไกตลาดได้สร้างการแข่งขันขึ้น ในขณะที่เศรษฐกิจโลกได้กลายมาเป็นโลกกับหลักการตลาดและการค้าเสรี ซึ่งนำมาสู่สถานการณ์ที่ภาคธุรกิจเป็นกำลังขับเคลื่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในสถานการณ์เช่นนี้รัฐควรสร้างและสนับสนุนการลดกฎเกณฑ์เศรษฐกิจการตลาด

○ บรรษัทภิบาล⁵

บรรษัทภิบาลสามารถกล่าวโดยย่อได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองและจัดการของบริษัทหรือระบบโดยซึ่งองค์กรได้รับการกำกับและควบคุมหรือโครงสร้างและกระบวนการที่มีร่วมกันกับการตัดสินใจและความผูกพันในองค์กรหรือบรรษัทภิบาลคือแนวคิดอันเป็นร่มใหญ่ซึ่งรวมถึงการเกิดขึ้นของประเด็นเฉพาะจากปฏิสัมพันธ์ท่ามกลางฝ่ายจัดการอาวุโส หุ้นส่วน คณะบริหาร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วม หากแต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือการที่หุ้นส่วนได้มีวิธีการต่างๆ ในการใช้อำนาจและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ เรายังสามารถอภิปรายบรรษัทภิบาลในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัทเชิงสังคมที่ต้องแสดงต่อพนักงาน ลูกค้า ผู้ผลิต เจ้าหนี้ และสังคมโดยรวมทั้งหมด ดังนั้น บรรษัทภิบาล

⁵ โปรดดู ความหมายของบรรษัทภิบาลในภาคภาษาไทย ที่ <http://www.scribd.com/doc/6796211/Corporate-Governance>.

ในความหมายทั่วไปสามารถกล่าวได้ว่า เกี่ยวกับความรับผิดชอบ การดูแลตรวจตรา การประเมินและการควบคุมกลุ่มผู้นำบริษัทเพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าพวกเขาจะทำการเพื่อผลประโยชน์ของหุ้นส่วนและผลประโยชน์อื่นเพื่อบริษัท กล่าวได้ว่า “แน่นอนอย่างที่สุด บรรษัทภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่อยู่เหนือบริษัทสมัยใหม่” (Tricker, 1994: 405 อ้างใน Bjorkand Johansson, 2001: 6)

○ การจัดการสาธารณะแบบใหม่ (หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM)

เป็นแนวคิดในการจัดการควบคุม และยังถูกมองว่าเป็นรูปแบบของการบริหารปกครองอีกด้วย ซึ่งทั้ง NPM และการบริหารปกครองมีมุมมองที่คล้ายคลึงกัน สิ่งหนึ่งก็คือการเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อนักการเมือง เนื่องจากการทำงานของนักการเมืองไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดการควบคุมโดยตรง หากแต่เป็นการกำหนดเป้าหมาย ประการต่อมา ทั้งสองมุมมองมีปัญหาในด้านการตรวจสอบ มุมมองการบริหารปกครองมีจุดสำคัญที่ปัญหาของการตรวจสอบ ซึ่งได้รับการแก้ปัญหามาผ่านการนำ “ตัวแทน” (brokers) และการเลือกของผู้บริโภคเข้ามาแทนที่ช่องทางในการจัดการแบบดั้งเดิม ในทางตรงกันข้าม NPM ให้ความสนใจต่อตลาด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการ ดังนั้น ประชาชนไม่จำเป็นต้องใช้ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมาพิจารณาข้อคิดเห็นของประชาชน ประการที่สาม ทั้งสองมุมมองได้ลดความสำคัญและสับสนในการมองแบบแบ่งขั้วสองข้างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนสำหรับเหตุผลที่แตกต่างกัน มุมมองการบริหารปกครองเสนอว่าตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมงานด้วยกันได้ในทางตรงกันข้าม มุมมอง NPM เสนอว่า รัฐบาลกับระบบราชการได้กลายมาเป็นสิ่งที่ล้าสมัยและต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้น่าจะเป็นไปได้ผ่านการใช้แนวคิดจากภาคเอกชน ประการสุดท้าย ทั้งสองมุมมองยังมีความคล้ายคลึงกันตรงที่เน้นไปที่ผลผลิตแทนที่สิ่งที่ป้อนเข้าไป ทั้งสองมุมมองได้มองว่าการปกครองเป็นแนวคิดสำคัญที่เป็นศูนย์กลาง ถึงแม้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกันระหว่าง NPM และการบริหารการปกครอง หากแต่ NPM มีข้อแตกต่างไปจากการบริหารการปกครอง Rhodes (1996) ได้ระบุ 4 ข้อด้วยของ NPM ดังนี้ ก) เป็นมุมมองที่วางอยู่บนการให้ความสนใจที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายใน (intra-

organisation) ข) เป็นเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมายแทนที่การให้ความสนใจต่อการสร้างความสัมพันธ์ ค) ให้ความสนใจต่อผลลัพธ์ และ ง) มุ่งไปที่การแข่งขันและจัดการควบคุมที่ไม่สามารถเข้ากันได้ NPM ยังมีพื้นที่หลังเชิงอุดมการณ์และมองว่าภาครัฐเป็นเหตุของความไม่ดีทั้งหมด จากตรงนี้ สามารถสรุปได้ว่า “การบริหารปกครองเป็นทฤษฎีทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง ตราบเท่าที่อธิบายประเภทของการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐกับสังคมได้พอควร ส่วนการจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่เป็นทฤษฎีการจัดการบริหารองค์กร” (Peter & Pierre, 1998: 223 อ้างใน Bjorkand Johansson, 2001: 7)

○ ธรรมชาติ

มุมมองธรรมชาติถูกนำมาใช้อธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองของประเทศกำลังพัฒนา อ้างคำอธิบายของธนาคารโลก ซึ่งใช้แนวคิดธรรมชาติในการมอบนโยบายแก่ประเทศกำลังพัฒนา ในบริบทนี้ธรรมชาติเป็นสิ่งที่ธนาคารโลกต้องการจากประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลอย่างความต้องการประชาธิปไตยและรูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ Rhodes (1996) กล่าวว่า ธรรมชาติกับ NPM ได้ถูกนำมาใช้ร่วมกันเพื่อสนับสนุนเสรีนิยมประชาธิปไตย Minogue, Polidano และ Hulme (1998) กล่าวถึงการอธิบายเกี่ยวกับที่ภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาสามารถทำให้พัฒนาได้อย่างไรอันเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารปกครอง ความสำเร็จของเป้าหมายทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพในการร่วมมือระหว่างรัฐกับตลาดเป็นเรื่องที่เหนียวยาก ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ต้องตระหนักถึงรูปแบบใหม่ของการปกครองเป็นเรื่องที่มากกว่าแค่ประสิทธิภาพ นั่นคือการปกครองที่สามารถตรวจสอบได้ระหว่างรัฐและพลเมืองของรัฐ จึงเป็นการที่ “...ประชาชนผู้ที่ถูกกระทำไม่ได้เป็นเพียงลูกค้ำหรือผู้บริโภคร (ตามแนวคิดของ NPM) หากแต่มีฐานะเป็นพลเมืองผู้มีสิทธิ์ยับยั้งรัฐบาลของพวกเขาต่อความรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่พึงมีหรือมีสามารถพึงมี” (1998: 5) ถึงแม้ว่าอาจจะเป็นความต้องการเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐ แต่ก็ไม่ควรที่จะยอมให้นำไปสู่การบริการที่แย่ เป็นวิถีทางที่พลเมืองสามารถต่อต้านการพัฒนาโดยจัดให้มีการตรวจสอบนักการเมือง ธรรมชาติจึงเป็น “ประเด็นปัญหาของความสามารถในการตรวจสอบ ควบคุม ความ

รับผิดชอบ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ที่อย่างน้อยมีความสำคัญอย่างในประเด็นเศรษฐกิจและประสิทธิภาพ” (1998: 5)

○ ระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม

Kooiman (1994) กล่าวถึงระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคมว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสังคม รูปแบบของปฏิสัมพันธ์แบบใหม่ๆ นานา ได้ถูกพัฒนาขึ้นระหว่างรัฐกับสังคม “การเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาในรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องกระทำพร้อมกันด้วยกับการเติบโตของความซับซ้อน พลวัตและธรรมชาติที่หลากหลายของโลกที่เราดำรงอยู่” (1994: 35) ดังนั้น โครงสร้างในการรับมือกับปัญหาสังคมในความเป็นประชาธิปไตยและวิธีการที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ พลวัต และธรรมชาติที่หลากหลาย การขาดความเข้าใจในการพัฒนาดังกล่าวมีส่วนทำให้โครงสร้างแบบเก่าได้ทำงานผิดพลาดที่ไปและผลสืบเนื่องที่ตามมาไม่น่าพึงพอใจ ประเด็นสำคัญที่ Kooiman เน้นก็คือพลวัต ความซับซ้อนและระบบสังคมการเมืองที่เบี่ยงเบนนั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารปกครองทางสังคมการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม กล่าวคือความล้มเหลวของเครื่องมือ วิธีการและโครงสร้างอำนาจแบบดั้งเดิมก่อให้เกิดการพัฒนาของการบริหารปกครองสังคมการเมือง

ทฤษฎีว่าด้วยการบริหารปกครองสังคมการเมือง (socio-political governance) นั้น มีแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อมโยงอยู่ 3 แนวคิด การปกครอง (governing) การบริหารปกครอง (governance) และความสามารถในการปกครอง (governability) กล่าวได้ว่าสังคมจะมีลักษณะเพิ่มความซับซ้อน พลวัต และความหลากหลายจะนำไปสู่กระบวนการที่รวมเอาปฏิสัมพันธ์ขึ้นสูงระหว่างตัวแสดงภาครัฐ กลุ่มเป้าหมายและปัจเจกบุคคล ความหมายของการปกครอง ฉะนั้นจึงเปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือ การแนะแนว อิทธิพลและการสร้างความสมดุลของปฏิสัมพันธ์ อย่างในกรณีผลสืบเนื่องจากรูปแบบการปกครองแบบดั้งเดิมไม่มีอะไรน่าสนใจ อย่างไรก็ตาม นั่นไม่ได้หมายความว่ารัฐสูญเสียความเป็นไปได้ในการควบคุมสังคม หากแต่ค่อนข้างที่จะต้องเปลี่ยนแปลงในวิธีการ ดังนั้น “การปกครองในมุมมองปฏิสัมพันธ์จึงถูกกำกับเพื่อทำการสร้างความสมดุลระหว่าง

พลังทางสังคมกับผลประโยชน์ของสังคม และเพื่อสร้างความสามารถของระบบ และตัวแสดงทางสังคมสู่การจัดการด้วยตัวของพวกเขาเอง” (1994: 256)

การบริหารปกครองสังคมการเมืองวางอยู่บนความเข้าใจทั้งสองฝ่าย และ/หรือการทำความเข้าใจทั้งสองฝ่าย การยอมรับของความรับผิดชอบร่วมกัน ตลอดทั้งการที่การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องและความสนับสนุนจากสังคม สิ่งที่สำคัญมากสำหรับการบริหารปกครองสังคมการเมืองคือการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างแบบแผนทางการ และ/หรือตัวแสดงทางสังคมและการเมืองที่ค่อนข้างเป็นอิสระ ไม่มีตัวแสดงเดี่ยวจะสามารถแก้ปัญหาหรือสร้างโอกาสที่ดีเยี่ยมเพื่อที่มันต่อตัวเองได้ ยิ่งไปกว่านั้น ไม่มีตัวแสดงเดี่ยวสามารถเป็นที่โดดเด่นแล้วบีบบังคับผู้อื่นใดเพื่อกระทำในทางที่เล็งไม่ได้หรือแบกภาระค่าเสียหายสำหรับปัญหาสังคม กล่าวได้ว่าตัวแสดงเดี่ยวไม่สามารถรูปแบบและโครงสร้างซึ่งพัฒนาได้ แต่ต้องเป็นผลลัพธ์ที่ได้จากทุกตัวแสดง “การบริหารปกครองสามารถเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบหรือโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระบบสังคมการเมืองดังผลลัพธ์หรือผลที่ได้รับร่วมกันของการมีปฏิสัมพันธ์ที่พยายามเข้ามาแทรกแซง” (1994: 258) การปกครองและการบริหารปกครองมีปฏิสัมพันธ์อยู่ตลอดเวลาในรูปแบบและโครงสร้างมีผลกระทบต่อผู้ทำการปกครอง หากแต่ในเวลาเดียวกันก็ได้ทำการเปลี่ยนพวกเขาด้วยส่วนความสามารถในการปกครองได้ประกอบรวมคุณภาพของการปกครองและการบริหารปกครองเอาไว้ คุณภาพทั้งหมดของระบบสังคมการเมืองเพื่อการปกครองตัวมันเองภายในบริบทของระบบที่กว้างขึ้น

○ เครือข่ายการจัดการตนเอง

Rhodes (1996) กล่าวว่าการบริหารปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการตนเอง การเปลี่ยนจากการปกครองสู่การบริหารปกครองได้สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายเหล่านี้ ซึ่งเป็นการผสมผสานซับซ้อนขององค์กรรัฐ เอกชนและอาสาสมัคร ผลสืบเนื่องที่ตามมาก็คือขอบเขตของภาครัฐ เอกชนและอาสาสมัครได้สลายไป เครือข่ายได้เกิดขึ้นเมื่อความต้องการทรัพยากรระหว่างตัวแสดงกับการธำรงรักษาโดยการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรภายในเครือข่ายที่ตัวแสดงมีส่วนร่วมสามารถตระหนักถึงเป้าหมาย อิทธิพลที่มีสูงสุดและหลีกเลี่ยงการขึ้นต่อตัวแสดงอื่น

ปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายเป็นเหมือนเติมใจเข้าร่วมและเป็นอิสระจากรัฐ แต่รัฐสามารถควบคุมเครือข่ายได้โดยทางอ้อม เครือข่ายควรพิจารณาได้ว่าเป็นทางเลือกสู่ตลาดและกลไกความร่วมมือ “ถ้าเป็นการแข่งขันทางด้านราคา นั่นคือกลไกความร่วมมือเป็นศูนย์กลางของตลาดและรูปแบบการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวกับการจัดลำดับชั้น จากนั้นจึงเป็นความเชื่อใจและความร่วมมือที่มีการเชื่อมต่อกับเครือข่ายที่สำคัญ” (Thompson et al., 1991: 15 อ้างใน Bjorkand Johansson, 2001: 11) ยิ่งไปกว่านั้น ตามที่ Rhodes กล่าวไว้ เครือข่ายเป็นการจัดการตนเอง ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เป็นอิสระและปกครองตนเอง “โดยรวบรัด เครือข่ายถูกบูรณาการขึ้นเพื่อต่อต้านการควบคุมโดยรัฐบาล พัฒนานโยบายด้วยตนเองและก่อรูปแบบสิ่งแวดล้อมขึ้นเอง” (1996: 659) การบริหารปกครองจึงเป็นการจัดการตนเอง เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กล่าวคือ การบริหารปกครองเป็นดังเครือข่ายการปกครองตนเองที่แตกต่างไปจากโครงสร้างการปกครองที่ใช้ตลาดและการจัดลำดับชั้น ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายที่รัฐบาลจะให้อำนาจเครือข่ายเหล่านี้เพื่อเสาะหารูปแบบใหม่ของความร่วมมือ

Kickert (1997) ได้ให้ความคิดที่คล้ายกับเครือข่ายจัดการตนเองที่เขาเรียกว่าการบริหารปกครองสาธารณะ (public governance) โดยการใช้เทคนิคภายในภาครัฐเพื่อการพัฒนาภาคเอกชนไม่สามารถเป็นไปได้ เนื่องจากภาระงานและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐกับภาคเอกชนนั้นมีความแตกต่างกันมาก การบริหารการปกครองเป็นทางเลือกสู่ NPM [มาเสริมด้านเทคนิค] เป็นสิ่งที่มากกว่าความมีประสิทธิภาพขององค์กร หากยังเป็นความมั่นคงของความถูกต้องตามหลักกฎหมาย ความชอบธรรม บรรทัดฐานและคุณค่าอีกด้วย เมื่อรัฐและสังคมที่แต่ก่อนเคยแยกส่วนออกจากกัน ครั้นรัฐเป็นผู้ปกครองและสังคมถูกปกครอง ตามแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ ตัวแสดงทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในระบบเดียวกัน ดังนั้น รัฐไม่ควรให้ความสนใจการปกครองในระบบ แต่แทนที่ด้วยบทบาทในการเป็นสื่อกลางเชื่อมต่อ “การบริหารการปกครองสาธารณะคือการบริหารจัดการเกี่ยวกับเครือข่ายที่ซับซ้อน อันประกอบไปด้วยตัวแสดงที่แตกต่างหลากหลาย” (Kickert, 1997: 735 อ้างใน Bjorkand Johansson, 2001: 12) แม้จะมีตัวแสดงจากหลายภาคส่วนและหลายระดับ แต่สิ่งที่สำคัญก็คือเป้าหมายเดียวกัน พวกเขาสามารถเห็นต่างกัน เหล่าตัวแสดงมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายอื่นและไม่

มากก็น้อยที่ขึ้นต่อกันและกัน ตัวแสดงทุกตัวอยู่ในระนาบเดียวกันและไม่มีรูปแบบของการจัดลำดับชั้น การบริหารปกครองจึงเป็นสื่อกลางเชื่อมเครือข่ายดังกล่าวที่อยู่ตรงกลางระหว่างตลาดกับการปกครองแบบลำดับชั้น

ทฤษฎีการบริหารปกครองสามารถมีพื้นฐานร่วมกับใดหรือไม่?

คณะผู้เขียนบทความ Bjorkand Johansson ยอมรับว่าจากการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีข้างต้นนั้น เป็นไปได้ยากที่จะหาพื้นฐานร่วมกันทางทฤษฎีการบริหารปกครอง แต่ก็ยังยืนยันว่ามีทางที่จะเป็นไปได้ เนื่องด้วยแนวคิดทั้งหมดนั้นได้ให้ความสนใจในการเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นพื้นฐานไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (socio-cybernetic system) และเครือข่ายการจัดการตนเอง (self-organizing network) ขณะที่ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ปรากฏในทฤษฎีรัฐที่บทบาทน้อยลง (minimal state) และการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (new public management) มีลักษณะที่เป็นเชิงบรรทัดฐานอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม เราอาจกล่าวได้ว่าการบริหารปกครองไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณค่า ดังนั้น จึงไม่สามารถเป็นเชิงบรรทัดฐานได้ สำหรับคณะผู้เขียนแล้ว ทฤษฎีการบริหารปกครองวางอยู่บนการสังเกตการณ์เชิงประจักษ์และไม่มีวาระซ่อนเร้นที่ถูกขับเคลื่อนโดยความเชื่อเชิงบรรทัดฐาน ตามที่ Rhodes (1996) มองว่าการบริหารปกครองถูกใช้เป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนการลดลงของการแปรรูปภาครัฐ/สาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องโหดร้ายทางการเมืองมากกว่าการเป็นอย่างอื่น การจัดการสาธารณะแบบใหม่ยังมีพื้นฐานทางอุดมการณ์ที่ชัดเจนและเปรียบเทียบแนวคิดอื่นๆ NPM ไม่ได้สร้างวิธีการแบบดั้งเดิมอย่างที่เราทราบ ส่วนธรรมาภิบาลก็มีบางส่วนที่ใช้ร่วมกันกับ NPM ซึ่งธรรมาภิบาลได้นำลักษณะเชิงบรรทัดฐานมาสนับสนุน NPM ในประเทศโลกที่สาม

ในช่วงต้นบทความ คณะผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ในสิ่งที่รัฐได้ได้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงสังคม รัฐได้ลดละและละทิ้งความทะเยอทะยานในการปกครองหรือรัฐจะส่งมอบความทะเยอทะยานในการปกครองไว้ แต่ก็ด้วยวิธีการและรูปแบบอื่น เมื่อเราเชื่อว่าการบริหารปกครองเกี่ยวกับรัฐมีความทะเยอทะยานในการปกครอง ดังนั้น การทำให้รัฐมีบทบาทน้อยลงไม่เป็นการบริหารปกครอง ในทางทฤษฎีการปกครอง รัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญหลักไม่มากก็น้อย รัฐไม่ใช่ตัวแสดงหลักใน

แนวคิดบรรษัทภิบาล ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงไม่ใช่การบริหารปกครองเมื่อรัฐมีความทะเยอทะยานในการปกครองด้วยวิธีการใหม่ๆ แนวคิดทั้งหมดที่นำเสนอในบทความนี้เป็นตัวอย่างวิธีการใหม่ที่ยพยายามนำมาใช้ในการปกครอง ดัง NPM เป็นตัวอย่าง ด้วยวิธีการใหม่นั้นจะต้องสร้างเงื่อนไขที่มีมาก่อนเพื่อการจัดการตัวแสดงทางสังคมตั้งอย่างทั้งหมดดังชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงนั้น ได้ร่วมมือกันในการหาทางออกอื่นๆ แทนการใช้วิธีการผ่านระบบปกครองแบบจัดลำดับชั้น อาทิ เครือข่ายการจัดการตนเอง

จากสังเกตการณ์ทั่วไปแล้วนั้นการบริหารปกครองเป็นแนวคิดระดับมหภาค เว้นแต่แนวคิดบรรษัทภิบาลที่ใช้แนวคิดการบริหารปกครองอย่างเฉพาะเจาะจงในบริบทของบริษัท ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารปกครองไม่มองไปที่ผลผลิตเป็นอันดับแรก แต่ผลผลิตเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับรูปแบบอื่นๆ ของการจัดการองค์กร กล่าวคือ การบริหารปกครองเป็นสิ่งที่เราใช้หลายวิธีในการปกครอง และผลลัพธ์ที่ได้ก็คือการจัดการ การบริหารปกครองได้เปลี่ยนกระบวนการทางการเมืองให้ปรากฏขึ้นในระบบทางการเมืองแบบสถิตได้ไม่มากนักน้อย Bjorkand Johansson ได้สร้างพื้นฐานร่วมกันเพื่อทฤษฎีการบริหารปกครองว่า

- เป็นทฤษฎีระดับมหภาคและไม่ใช่เชิงบรรทัดฐาน
- เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐมีความทะเยอทะยานในการปกครองและโดยวิธีนั้นรัฐเป็นตัวแสดงสำคัญไม่มากก็น้อย
- เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐทำการปกครองสังคมด้วยวิธีการใหม่ ซึ่งได้สร้างเงื่อนไขใหม่ขึ้นก่อนมาใหม่เพื่อการจัดการตัวแสดงทางสังคม
- ชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงมีความร่วมมือกันในการหาทางออกอื่นๆ มากกว่าจะให้ผ่านการปกครองลำดับช่วงชั้นแบบดั้งเดิมที่ระบบราชการใช้และ
- ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลผลิต (outcome) เป็นอันดับต้นๆ แต่เกี่ยวกับกระบวนการในระบบทางการเมืองเชิงสถิตไม่มากนักน้อย

ท้ายที่สุด ถ้านักวิจัยกำลังจะนำการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารปกครอง เราต้องการพื้นฐานที่ร่วมกันเป็นจุดเริ่มต้น เชื่อได้ว่าการอภิปรายสามารถออกจากประเด็นการศึกษาข้างบน เพื่อในภายภาคหน้าสามารถเข้าใจและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านมุมมองทางทฤษฎีอย่างเหมาะสม หาก

แต่คำถามที่คงอยู่คือ เราจะสามารถวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการปกครองได้อย่างไร ถ้าเราไม่สามารถนิยามหรือเห็นพ้องต่อทัศนะสามัญที่มีร่วมกันของการบริหารปกครอง? ๒

บรรณานุกรม

- Björk, Peder G. and Johansson, Hans S. H. (2001). *Towards Governance Theory: In search for a common ground*, prepared for the Department of Business and Public Administration; Mid Sweden University.
- Bowornwathana, B. (1997). "Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm", *Public Administration Quarterly*, Vol. 21.
- Fukuyama, Francis. "What Is Governance?" fukuyama.stanford.edu/files/What_Is_Governance.pdf.
- Kooiman, J. (editor). (1994). *Modern Governance*, New Government-Society Interactions, SAGE Publications.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. 44.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- UN Secretariat, Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration: Note, UN, 2006 unpan1.un.org/intradoc/.../public/.../un/unpan022332.p.
- UNESCAP, "What is Good Governance?" <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

แนวทางการเตรียมต้นฉบับและการส่งต้นฉบับวารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ประเภทของผลงานวิจัยทางวิชาการ

1. บทความทางวิชาการ หมายถึง งานเขียนซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เป็นความรู้ใหม่ กล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ แนวทางการแก้ไขปัญหา มีการใช้แนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยจากแหล่งข้อมูล เช่น หนังสือ วารสารวิชาการ อินเทอร์เน็ต ประกอบการวิเคราะห์วิจารณ์ เสนอแนวทางแก้ไข

2. บทความวิจัย หมายถึง **งานเขียนซึ่ง**นำเสนอผลงานวิจัยอย่างเป็นระบบ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์และการดำเนินการวิจัย

3. บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) หมายถึง บทความที่วิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาสาระ คุณค่า และคุณภาพของหนังสือ บทความหรือผลงานศิลปะ อาทิ นิทรรศการ ทัศนศิลป์ และการแสดงละครหรือดนตรีโดยใช้หลักวิชาและดุลยพินิจอันเหมาะสม

4. บทความปริทัศน์ (Review Article) หมายถึง งานวิชาการที่ประเมินสถานะล่าสุดทางวิชาการ (State of the art) เฉพาะทางที่มีการศึกษาค้นคว้า มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ทั้งทางกว้างและทางลึกอย่างทันสมัย โดยให้ข้อพิพาทที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ควรศึกษาและพัฒนาต่อไป

องค์ประกอบของบทความ

1. บทความวิจัย (Research Article)

บทความวิจัย ประกอบด้วย หน้าชื่อเรื่อง บทคัดย่อ และเนื้อหาของบทความ ในส่วนหน้าชื่อเรื่องควรมีข้อมูลตามลำดับ ดังนี้ ชื่อเรื่อง ชื่อผู้นิพนธ์สังกัด (ภาควิชา และมหาวิทยาลัย) และอีเมลล์ของผู้นิพนธ์สำหรับติดต่อ

ในส่วนบทคัดย่อต้องระบุถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา ผลการศึกษา และบทสรุป ความยาว 1 หน้ากระดาษ A4 ในกรณีที่ต้นฉบับเป็นภาษาไทย ให้ผู้นิพนธ์เขียนบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ระบุคำสำคัญของเรื่อง (Keywords) จำนวนไม่เกิน 5 คำ

ในส่วนเนื้อหาของบทความ ให้เริ่มต้นจากบทนำ วัตถุประสงค์และวิธีการ ผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และกิตติกรรมประกาศ (ถ้ามี) ความสำคัญของที่มาและปัญหาของงานวิจัย ภูมิหลังของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมมติฐาน และวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้เขียนไว้ในส่วนบทนำ เทคนิค และวิธีการทั่วไป ให้อธิบายไว้ในส่วนวัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา ผลการทดลองต่างๆ ให้อธิบายไว้ในส่วนผลการศึกษา การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการทดลองกับงานของผู้อื่นให้เขียนไว้ในส่วนอภิปรายผลการศึกษา และการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ให้เขียนไว้ในส่วนสรุปผลการศึกษา

2. บทความปริทัศน์ (Review Article)

บทความปริทัศน์เป็นการนำเสนอภาพรวมของเรื่องที่น่าสนใจหน้าแรกของบทความปริทัศน์ ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง ชื่อผู้นิพนธ์ ที่อยู่ผู้นิพนธ์ ผู้นิพนธ์สำหรับติดต่อ (Corresponding author) และบทสรุป (Summary) เพื่อเป็นการสรุปเรื่องโดยย่อให้เข้าใจว่าเรื่องที่ได้นำเสนอมีความน่าสนใจและความเป็นมาอย่างไร พร้อมระบุคำสำคัญของเรื่อง (Keywords) จำนวนไม่เกิน 5 คำ

ในส่วนเนื้อหาของบทความ ต้องมีบทนำ (Introduction) เพื่อกล่าวถึงความน่าสนใจของเรื่องที่นำเสนอก่อนเข้าสู่เนื้อหาในแต่ละประเด็น และต้องมีบทสรุป (Conclusion) เพื่อขมวดปมเรื่องที่นำเสนอพร้อมข้อเสนอแนะจากผู้วิจัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสำหรับให้ผู้อ่านได้พิจารณาประเด็นที่น่าสนใจต่อไป

ผู้วิจัยควรตรวจสอบเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทความที่นำเสนออย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาที่ใหม่ที่สุด บทความปริทัศน์ต้องนำเสนอพัฒนาการ

เรื่องที่น่าสนใจ ข้อมูลที่นำเสนอจะต้องไม่จำเพาะเจาะจงเฉพาะผู้อ่านที่อยู่ในสาขาของบทความเท่านั้น แต่ต้องนำเสนอข้อมูลที่ซึ่งผู้อ่านในสาขาอื่นหรือนิสิตนักศึกษาในระดับสูงสามารถเข้าใจได้

การเตรียมต้นฉบับ

1. พิมพ์ผลงานทางวิชาการ ควรจัดพิมพ์ด้วย Microsoft Word for Windows บนกระดาษ ขนาด A4 หน้าเดียว

1.1 การตั้งค่าหน้ากระดาษ

- บน 2.5 ซม.
- ล่าง 2.5 ซม.
- ซ้าย 5.0 ซม.
- ขวา 2.5 ซม.

1.2 ขนาดตัวอักษรใช้อักษร Cordia New ขนาดของตัวอักษรหัวข้อใหญ่ใช้ตัวเข้มขนาด 18 หัวข้อย่อยใช้ตัวเข้มขนาด 16 เนื้อหาใช้ตัวปกติขนาด 16 ทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และตัวเลข และใส่เลขหน้าตั้งแต่ต้นจนจบบทความ ยกเว้นหน้าแรก

2. บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่ควรเกิน 1 หน้ากระดาษ จะต้องพิมพ์คำสำคัญในบทคัดย่อภาษาไทย และพิมพ์ Keywords ในบทคัดย่อภาษาไทย และภาษาอังกฤษของบทความเรื่องนั้นด้วย จำนวนไม่เกิน 5 คำ ** บทความภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษจะต้องมีบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษทุกบทความ**

3. ถ้ามีรูปภาพ/ตารางประกอบ ควรมีภาพที่ชัดเจน ถ้าเป็นรูปถ่ายควรมีภาพถ่ายจริงแนบด้วย

4. ประวัติผู้แต่ง ให้ระบุชื่อของผู้เขียน ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) หน่วยงานที่สังกัด วุฒิการศึกษา ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป พร้อมสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ ประสบการณ์การทำงาน และผลงานทางวิชาการ 1-3 ปีที่ผ่านมา และ File.jpg รูปถ่ายหน้าตรง 1 รูป (ผู้เขียนสวมสูท)

5. บรรณานุกรมแยกผลงานภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (เรียงตามลำดับตัวอักษร)

6. ผลงานวิชาการที่ส่งมาต้องไม่ได้รับการเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน

7. การส่งต้นฉบับ จะต้องส่งเอกสารบทความจำนวน 3 ฉบับ และแบบฟอร์มส่งบทความ 1 ฉบับ พร้อมทั้ง CD บันทึกข้อมูลของเนื้อหาและประวัติผู้เขียน (เอกสารที่ส่งทั้งหมด) จำนวน 1 แผ่น โดยบทความจำนวน 3 ฉบับข้างต้นแบ่งเป็น

7.1 บทความที่มีรายละเอียดของผู้เขียนบทความครบถ้วน ตามที่ระบุไว้ใน ข้อ 4. จำนวน 1 ฉบับ

7.2 บทความอีก 2 ฉบับ ไม่ต้องระบุชื่อผู้เขียนและประวัติของผู้เขียนลงในบทความ

8. สำนักงานวารสารวิชาการจะนำบทความที่ท่านส่งมาเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประเมินคุณภาพความเหมาะสมของบทความก่อนการตีพิมพ์ ในกรณีที่ผลการประเมินระบุให้ต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้เขียนจะต้องดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด นับจากวันที่ได้รับผลการประเมินบทความ

9. ผู้เขียนตรวจสอบความถูกต้องทั้งหมดอย่างละเอียดถี่ถ้วนอย่าให้มีคำผิดแล้วส่งบทความพร้อมต้นฉบับของท่านที่ สำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา 13/1 หมู่ 6 ตำบลหนองกรด อำเภอเมืองฯ จังหวัดนครสวรรค์ 60240 พร้อมบันทึกข้อมูลลงแผ่นบันทึกข้อมูลก่อนส่งให้กองบรรณาธิการดำเนินการต่อไป

รูปแบบการเขียนอ้างอิง

กรณีที่ผู้เขียนต้องการระบุแหล่งที่มาของข้อมูลในเนื้อเรื่องให้ใช้วิธีการอ้างอิงในส่วนเนื้อเรื่องแบบนาม-ปี (author3date in-text citation) โดยระบุชื่อผู้แต่ง และปีพิมพ์ของเอกสารไว้ข้างหน้าหรือข้างหลังข้อความที่ต้องการอ้าง เพื่อบอกแหล่งที่มาของข้อความนั้นและอาจะระบุเลขหน้าของเอกสารด้วยก็ได้ หากต้องการตัวอย่าง และให้มีการอ้างอิงส่วนท้ายเล่ม (reference citation) โดยการรวบรวมรายการเอกสารทั้งหมดที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในการเขียนผลงานนั้นๆ จัดเรียงรายการตามลำดับอักษรชื่อผู้แต่งภายใต้หัวข้อเอกสารอ้างอิงสำหรับผลงานวิชาการภาษาไทย หรือ Reference สำหรับผลงานวิชาการภาษาอังกฤษ โดยใช้รูปแบบการเขียนเอกสารอ้างอิง APA (American Psychological Association) ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง มีดังนี้

1. บรรณานุกรมหนังสือ

ชื่อ ชื่อสกุล. (ปีพิมพ์). **ชื่อหนังสือ**. ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2551). **ภาวะผู้นำ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัทธีระฟิล์ม ไซเท็กซ์ จำกัด.

2. บรรณานุกรมบทความในหนังสือ

ชื่อ ชื่อสกุลผู้เขียนบท หรือตอน. (ปีพิมพ์). **“ชื่อบทหรือตอน.”** ใน ชื่อ ชื่อสกุล (บรรณาธิการ). **ชื่อหนังสือ**. (ครั้งที่พิมพ์ หน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบทหรือตอน). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

ปิยทัศน์ ทัศนวิวัฒน์. (2550). **“ประวัติโรคไหลตาย.”** ใน สุมาลี นิมนานนิตย์ และ ปรีดา มาลาสิน (บรรณาธิการ). **โรคไหลตาย: Sudden unexplained death syndrome**. (หน้า 12-25). กรุงเทพมหานคร: คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล.

3. บรรณานุกรมบทความวารสาร

ชื่อ ชื่อสกุล. (ปีพิมพ์). **“ชื่อบทหรือตอน.” ชื่อวารสาร** ปีที่, (ฉบับที่): หน้าที่ปรากฏบทความในวารสาร.

ตัวอย่าง

พงษ์เทพ จันทสุวรรณ. (2553). “ประสิทธิผลองค์การ: ปฏิบัติแห่งโมทัศน์.” **วารสารร่วมฤกษ์** 28, (3): 134-182.

4. บรรณานุกรมออนไลน์

ชื่อผู้รับผิดชอบเว็บไซต์/หน่วยงาน/บุคคล. (ปีที่ปรากฏ). **“ชื่อบทความ.”** ค้นเมื่อวันที่ เดือน ปี, ลีบค้นจาก <http://.....>

ตัวอย่าง

ชวณะ ภวกันันท์. (2548). “ธุรกิจสปาไทยน่าก้าวไกลไปกว่านี้.” ค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2554, สืบค้นจาก <http://www.businessstgai.co.th/content.php?data=407720-opinion>.

5. บรรณานุกรมฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ชื่อ ชื่อสกุล. (ปีพิมพ์). “ชื่อบทความ.” ชื่อวารสาร. ปีที่ (ฉบับที่). ค้นเมื่อวัน เดือน ปี, จากชื่อฐานข้อมูล.

ตัวอย่าง

ชาญชัย เจริญริน. (2544). “การจัดแรงด้านทางอากาศพลศาสตร์ของเมล็ดข้าวเปลือก.” วารสารวิชาการ. 9(3). ค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2549, จากฐานข้อมูลวารสารวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

6. บรรณานุกรมบทความจากการสืบค้น CD-ROM

ชื่อ ชื่อสกุล. (ปีพิมพ์). “ชื่อบทความ (ชื่อ CD ROM).” ค้นเมื่อวัน เดือน ปี, จากชื่อฐานข้อมูลที่สืบค้น. (หมายเลขเอกสารที่สืบค้น).

ตัวอย่าง

Baker, James R. (2012). “Acceptability of interventions to staff in long-terms case setting for older adults: Comparing rating. (Doctoral Dissertation).” Retrieved November 26, 2009, from ProQuest Dissertation & Theses databases. (Publication No. AAT3354064).

ลำดับที่/.....

วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ใบ ส ม ค ร ส ม า ช อ ก

ชื่อ.....นามสกุล..... ที่อยู่ปัจจุบัน.....

เบอร์โทรศัพท์..... E-mail.....

สมัครสมาชิกวารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา (วารสารราย 6 เดือน)

- ☐ สมัครราย 1 ปี จำนวนเงิน 230 บาท (2 ฉบับ) โดยเริ่มปีที่.....ฉบับที่.....ถึงปีที่.....ฉบับที่.....
- ☐ สมัครราย 2 ปี จำนวนเงิน 450 บาท (4 ฉบับ) โดยเริ่มปีที่.....ฉบับที่.....ถึงปีที่.....ฉบับที่.....
- ☐ สมัครราย 3 ปี จำนวนเงิน 700 บาท (6 ฉบับ) โดยเริ่มปีที่.....ฉบับที่.....ถึงปีที่.....ฉบับที่.....
- ☐ ราคาจำหน่ายปลีกเล่มละ 120 บาท จำนวน.....เล่ม ปีที่.....ฉบับที่.....

ชำระเงินเป็นจำนวน.....บาท (.....)

โดยวิธี ☐ ชำระด้วยตนเอง

☐ โอนเข้าบัญชีธนาคาร

☐ นครสวรรค์

☐ บัญชีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขานครสวรรค์
ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา เลขที่บัญชี 605-0-01724-7

☐ บัญชีธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขานครสวรรค์
ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา เลขที่บัญชี 506-2-37511-6

☐ กรุงเทพมหานคร

☐ บัญชีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาประดิพัทธ์ 16
ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา เลขที่บัญชี 050-1-36152-9

ลงชื่อ.....

วันที่...../...../.....

สมัครสมาชิกหรือสั่งซื้อวารสารทางวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ได้ที่

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา 13/1 หมู่ 6 ต.หนองกรด

อ.เมืองนครสวรรค์ จ.นครสวรรค์ 60240

โทรศัพท์ 0-5633-4236, 0-5633-4714 โทรสาร 0-5633-4719